

University of Groningen

Digitalisering in strafrechtketens: ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een supply chain perspectief

de Blok, Carolien; Seepma, Aline; Roukema, Inge; van Donk, Dirk Pieter; Keulen, Berend; Otte, Marinus

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Blok, C., Seepma, A., Roukema, I., van Donk, D. P., Keulen, B., & Otte, M. (2014). *Digitalisering in strafrechtketens: ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een supply chain perspectief*. (SOM Research Reports; Vol. 14032-OPERA). University of Groningen, SOM research school.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



university of
 groningen

faculty of economics
and business

14032-OPERA

Digitalisering in strafrechterketens: Ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een supply chain perspectief

Carolien de Blok

Aline Seepma

Inge Roukema

Dirk Pieter van Donk

Berend van Keulen

Rinus Otte



SOM is the research institute of the Faculty of Economics & Business at the University of Groningen. SOM has six programmes:

- Economics, Econometrics and Finance
- Global Economics & Management
- Human Resource Management & Organizational Behaviour
- Innovation & Organization
- Marketing
- Operations Management & Operations Research

Research Institute SOM
Faculty of Economics & Business
University of Groningen

Visiting address:
Nettelbosje 2
9747 AE Groningen
The Netherlands

Postal address:
P.O. Box 800
9700 AV Groningen
The Netherlands

T +31 50 363 7068/3815

www.rug.nl/feb/research



Digitalisering in strafrechterketens: Ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een supply chain perspectief

Carolien de Blok

Faculty of Economics and Business, University of Groningen

c.de.blok@rug.nl

Aline Seepma

Faculty of Economics and Business, University of Groningen

Inge Roukema

Faculty of Economics and Business, University of Groningen

Dirk Pieter van Donk

Faculty of Economics and Business, University of Groningen

Berend Keulen

Faculty of Law, University of Groningen

Rinus Otte

Faculty of Law, University of Groningen



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit economie
en bedrijfskunde
faculteit rechtsgeleerdheid

Digitalisering in strafrechtketens

*Ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een
supply chain perspectief*

Carolien de Blok
Aline Seepma
Inge Roukema
Dirk Pieter van Donk
Berend Keulen
Rinus Otte

Colofon

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Digitalisering in strafrechtketens. Ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een supply chain perspectief.

Carolien de Blok, Aline Seepma, Inge Roukema, Dirk Pieter van Donk, Berend Keulen en Rinus Otte

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Vakgroep Operations
Postbus 800, 9700 AV Groningen

Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Straf- en Strafprocesrecht
Postbus 716, 9700 AS Groningen

Contact

C.de.blok@rug.nl
050-3637020

ISBN/EAN

E-publicatie: 978-90-367-7202-0
Gedrukt rapport: 978-90-367-7201-3

© 2014, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting.....	7
Summary	23
1 Inleiding	39
1.1 Aanleiding voor het onderzoeksproject	39
1.2 Doelstelling.....	40
1.3 Onderzoeksopzet.....	41
1.4 Relevantie.....	47
1.5 Onderzoeks- en begeleidingsstructuur	48
1.6 Opbouw van dit rapport.....	48
2 Theoretische achtergrond en voorstudie	49
2.1 Inleiding op supply chain management	49
2.2 Goederenstroom in de supply chain	50
2.3 Coördinatie en integratie	52
2.4 Management , integratie en coördinatie in ketens in de publieke sector	52
2.5 ICT in de supply chain.....	54
2.6 Samenvatting literatuur	55
2.7 Voorstudie in de Nederlandse strafrechtketen.....	55
2.8 Referentiemodel.....	60
3 Methodologie	63
3.1 Keuze voor de onderzoeksmethode.....	63
3.2 Landen en case selectie.....	64
3.3 Dataverzameling.....	67
3.4 Dataverwerking en analyse	70
3.5 Vertrouwelijkheid en databeveiliging	72
3.6 Beperkingen in en van het onderzoek.....	72
4 Resultaten Denemarken	75
4.1 Inleiding Denemarken	75
4.2 Resultaten.....	77
4.3 Conclusie	82
4.4 Samenvatting Denemarken	85

5 Resultaten Engeland	87
5.1. Inleiding Engeland	87
5.2 Resultaten.....	89
5.3 Conclusie	97
5.4 Samenvatting Engeland	100
6 Resultaten Oostenrijk	101
6.1 Inleiding Oostenrijk	101
6.2 Resultaten.....	107
6.3 Conclusie	114
6.4 Samenvatting Oostenrijk	116
7 Resultaten Estland	117
7.1 Inleiding Estland	117
7.2 Resultaten.....	123
7.3 Conclusie	130
7.4 Samenvatting Estland	132
8 Discussie en Conclusies	133
8.1 Beantwoording hoofdvragen en aanvullende waarnemingen.....	133
8.2 Discussie en verder onderzoek.....	145
8.3. Aandachtspunten bij digitalisering.....	148
8.4. Slotbeschouwing	151
Referenties	153
Bijlage 1 Samenstelling wetenschappelijke begeleidingscommissie en onderzoeksgroep	159
Bijlage 2 Voorstudie digitalisering strafrechtketen in Nederland	161
Bijlage 3 Inhoud strafrecht dossier in de Nederlandse strafrechtketen	163
Bijlage 4 Informatiestromen t.b.v. strafrecht dossier in de Nederlandse strafrechtketen.....	165
Bijlage 5 Algemene kwaliteitseisen aan case study onderzoek	167
Bijlage 6 Interview protocol telefonisch interview	169
Bijlage 7 Interview protocol interviews in het buitenland	173
Bijlage 8 Digitale questionnaire.....	179
Bijlage 9 Databronnen in elk van de onderzochte landen	193
Bijlage 10 Landenrapport Denemarken (Engels).....	203
Bijlage 11 Landenrapport Engeland (Engels).....	223
Bijlage 12 Landenrapport Oostenrijk (Engels).....	255
Bijlage 13 Landenrapport Estland (Engels).....	275

Voorwoord

In de periode januari tot juli 2014 is door ons gewerkt aan het voor u liggende rapport ‘Digitalisering in strafrechterketens’. Ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een supply chain perspectief, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Gegeven de invalshoek van het rapport (een supply chain benadering van de strafrechterketen) is er gekozen voor een interdisciplinaire benadering waarin juridische, supply chain en organisatorische kennis zijn geïntegreerd.

We willen onze dank uitspreken aan alle respondenten in Nederland en in de vier onderzochte landen voor hun welwillende medewerking aan dit onderzoek. We zijn als onderzoekers overal met veel enthousiasme ontvangen en de geïnterviewden hebben openhartig met ons van gedachten gewisseld en daarnaast veelal additionele bronnen beschikbaar gesteld.

Ook hebben we dankbaar gebruik kunnen maken van de kennis, kritische inzichten, reflecties en contacten van de leden van de begeleidingscommissie. Dank hiervoor.

Ten slotte, willen we graag onze collega prof. Dr. Ir. J.C. Wortmann bedanken voor een aantal nuttige adviezen.

Groningen, juli 2014

Carolien de Blok
Aline Seepma
Inge Roukema
Dirk Pieter van Donk
Berend Keulen
Rinus Otte

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Dit onderzoek is voortgekomen uit de wens van het WODC en het ministerie van Veiligheid en Justitie om inzicht te krijgen in de keuzes die in andere landen zijn gemaakt bij het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen en de ervaringen daarmee. Zo mogelijk, wil men de resultaten van het onderzoek gebruiken voor de verdere ontwikkeling van digitaal werken in de strafrechtketen in Nederland. De doelstelling van dit onderzoeksproject is dan ook het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling in enkele andere landen is aangepakt.

Op basis hiervan en in overleg met de opdrachtgever is het onderzoek gericht op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van vier onderwerpen (i.e. de toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners; de verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners; de randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen; de voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners) en wat waren de redenen daarvoor of overwegingen daarbij?
- Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?
- Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?
- Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS)?

De in het programma VPS voorgestelde doelstellingen zijn:

- Meer strafzaken worden succesvol afgehandeld;
- Meer veroordeelde personen ondergaan daadwerkelijk hun straf;
- Verdachten worden sneller berecht;
- Daders worden effectiever gestraft;
- Belangen van slachtoffers krijgen een belangrijkere plaats in de strafrechtketen.

Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat werkprocessen die verdeeld zijn over verschillende partners in een keten ten principale supply chain ketens zijn. Onder een supply chain verstaan we het geheel van organisaties die gezamenlijk werken aan de totstandkoming van een product of dienst. Typische partners in de strafrechtketen zijn de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de rechtbank(en) en organisaties in de executiefase van beslissingen, die samen zorg dragen voor de rechtshandhaving. Dit perspectief benadrukt de afhankelijkheid van organisaties van elkaar doordat iedere ketenpartner afneemt, verwerkt en/of toevoegt en levert aan de volgende schakel in de keten. Afstemming van de lever- en afleverrelaties is het ultieme doel van het vakgebied supply chain management. Dit is een relatief nieuw uitgangspunt met betrekking tot de bestudering van strafrechtketens.

Theoretische achtergrond en voorstudie

Een literatuurstudie ten aanzien van de toepassing van supply chain management binnen dienstverlenende organisaties en overheidsorganisaties levert de volgende inzichten op:

- In elke keten, zowel in productie- als dienstensectoren, worden op abstract niveau vijf processen doorlopen: plan, source, make, deliver en return;
- In elke keten dienen organisaties goed met elkaar samen te werken. Integratie van en coördinatie tussen activiteiten en processen zorgen hiervoor. Het delen van informatie is belangrijk voor goede samenwerking;
- De detailinrichting van een keten en de mate en wijze van integratie en coördinatie die passend zijn voor een individuele keten is context afhankelijk, onder meer van de sector waarin een keten actief is, van de organisaties die onderdeel uitmaken van die keten en van de medewerkers van deze organisaties;
- ICT is belangrijk voor het optimaliseren van ketenprestaties. Tegelijkertijd kan de toepassing en implementatie van ICT lastig zijn en is het essentieel om in ieder geval aandacht te besteden aan de technische en organisatorische elementen zoals samenwerking in de keten, de infrastructuur, kennis van ICT, de IT strategie en wijze van implementatie;

Teneinde beter inzicht te krijgen in de typische juridische werkprocessen en om bovenstaande inzichten beter te kunnen vertalen voor het onderzoek, is een beperkte voorstudie gedaan in de Nederlandse strafrechtketen. De inzichten vanuit literatuur en voorstudie hebben geleid tot het opstellen van een raamwerk dat de onderzoeksvragen en de theoretische inzichten combineert en daarmee de basis legt voor de dataverzameling, zie Tabel 1.

Tabel 1 - Raamwerk voor dataverzameling en - analyse

Aangedragen onderwerpen opdrachtgever	Nadere invulling op basis van SCM literatuur en verkenning Nederlandse situatie
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	Plan, source, make, deliver (return): op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrechtketen en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	Digitalisering en: <ul style="list-style-type: none">• Juridische infrastructuur• Informatie infrastructuur• Organisatie en keten infrastructuur
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	Technische voorzieningen (koppelingen, systemen etc.) Organisatorische voorzieningen (projectmanagement etc.)

Methodologie

Vier landen vormen de empirische basis voor dit onderzoek: Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland. Deze landen zijn op basis van bestaande literatuur over gebruik van elektronische hulpmiddelen in Europese landen, gesprekken met Nederlandse deskundigen, overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie en beschikbare tijd gekozen. Voornaamste reden om deze vier landen te kiezen is dat deze landen een relatief hoog niveau van digitalisering leken te hebben.

Op basis van het onderzoeksmodel is een interview protocol opgesteld. De vier landen zijn in de periode april-mei 2014 door steeds twee onderzoekers bezocht. Tijdens deze bezoeken zijn interviews gehouden, documenten verzameld en observaties (in rechtbanken en bij het OM) gedaan. Daarnaast is aanvullend desk research gedaan en zijn een aantal voorbereidende telefonische interviews afgenomen. Voor een samenvattend overzicht van alle dataverzameling, zie Tabel 2.

Tabel 2 - Totaal aantal en uren interviews, observaties en documenten per land

	Interviews		Observaties		Documenten
	aantal	uur	aantal	uur	aantal
Denemarken	7	10	1	2	18
Engeland	13	16	4	4	33
Oostenrijk	7	7	4	4	9
Estland	14	16	5	4	7
Totaal	41	49	14	14	67

Resultaten

In het rapport zijn in de hoofdstukken 4 tot en met 7 de resultaten per land in detail uitgewerkt, deze resultaten zijn weer gebaseerd op de Engelstalige landenrapporten welke zijn opgenomen in de bijlages bij het rapport. In deze samenvatting beperken we ons tot de antwoorden op de vier deelvragen en een aantal aanvullende waarnemingen en conclusies.

Antwoord op onderzoeksvragen - Vergelijking van resultaten van vier Europese landen

1. Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de volgende vier onderwerpen

1a. De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners

De gedetailleerde resultaten van elk van de vier landen laten grote verschillen zien in de mate waarin digitalisering gerealiseerd en georganiseerd is. Twee van de vier onderzochte landen staan in feite aan het begin, Denemarken en Oostenrijk. Zowel de mislukte projecten als de verder ontwikkelde projecten suggereren dat er verschillende opties bestaan: herontwerp van deelprocessen, interfaces en/of interne processen, of min of meer handhaven van bestaande werkprocessen of systemen en concentratie op de interfaces.

Keuze voor integrale ketenbenadering

Uit de geanalyseerde data blijkt dat de keuze voor het ketenperspectief en de daaraan gekoppelde veranderingen van werkprocessen en organisatie op alle niveaus als belangrijk worden gezien. Deze keuze moet duidelijk worden voor elke partner in de keten. Met andere woorden: elke partner in de strafrechtketen zal zich moeten realiseren dat een volgende ketenpartner bepaalde informatiebehoefte heeft waaraan de eerdere partner in de keten moet bijdragen. Dit ketenperspectief moet gestimuleerd worden.

Voor het uitdragen en bewaken van de visie op ketenperspectief is een juiste aansturing van de keten van belang. Deze aansturing kan op verschillende manieren worden ingevuld: door het ministerie van Justitie, door een coördinerende minister (zie Engeland), door nauwe samenwerking tussen verschillende ministeries (zoals in Estland). Het belang van een focus op de keten als geheel is ook één van de inzichten waartoe men in Denemarken kwam na een mislukt digitaliseringsproject, het ketenperspectief vormt nu de basis en zal ook vertaald worden in de manier waarop toekomstige projecten ingericht gaan worden. Om het handelen naar deze visie te stimuleren zijn in Denemarken fora opgezet waarin vertegenwoordigers van alle ketenpartijen samenkomen. Dit lijkt enigszins op de aanpak van Engeland, waarin ook verschillende boards zijn opgezet waarin de ketenpartijen samenkomen. Vervolgens moeten projecten gestart worden vanuit doelstellingen voor de gehele strafrechtketen en zodanig worden ingericht dat er van alle partijen commitment en betrokkenheid is. Ook dienen ketenpartners beloond te worden voor het gedrag dat optimaal is voor de keten als geheel.

Ondanks het feit dat een ketenvisie een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van ketendigitalisering lijkt dit in de praktijk lastig van de grond te komen doordat historisch en vanuit de gedachte van autonoom werkende organisaties, de diverse partners veelal denken vanuit de eigen organisatie en hiërarchie, eigen doelstellingen, eigen budgetten en werkprocessen. Dit vormt een belemmering bij invoering van een ketenbenadering in de strafrechtketen.

Op operationeel niveau kan een ketenperspectief worden gestimuleerd door (een keuze voor) standaardisatie in de over te dragen informatie. Dit is bijvoorbeeld te zien in Engeland, waar een standaard vorm voor een dossier is ontwikkeld met daarin alle informatie die voor de verschillende ketenpartners noodzakelijk is. In Estland heeft men ervoor gekozen alle informatiesystemen te koppelen en automatische meldingen te versturen wanneer de ene ketenpartij van de andere informatie of documentatie nodig heeft. Op deze manier zijn de wederzijdse afhankelijkheden in de keten inzichtelijk gemaakt.

Organisatie en operationele werkprocessen

In de vier landen zijn weinig veranderingen in organisatie van de ketenpartners te zien geweest die het gevolg waren van digitalisering. Het lijkt er eerder op dat doordat zich veranderingen voordeden in de wijze waarop het rechtssysteem was georganiseerd, dit mogelijkheden bood om digitaliseringsinitiatieven op te starten. De taakverdeling tussen de ketenpartners is door de digitalisering niet gewijzigd. Wel geven ketenpartners in de landen aan dat de koppeling tussen de verschillende partners sterker is, omdat informatie sneller wordt overgedragen, waardoor bijvoorbeeld snellere bijsturing in de werkprocessen mogelijk is.

Concrete veranderingen in werkprocessen betreffen, naast het versturen van documenten via digitale dragers, het automatisch toewijzen van zaken aan ofwel het OM (Engeland en Oostenrijk) of aan rechters (Estland). Daarnaast is het opvallend dat in alle landen, naast de gedigitaliseerde documentenstroom nog altijd een papieren documentenstroom blijft bestaan binnen (bepaalde delen van) de strafrechtketen. In Oostenrijk als gevolg van de wens van de rechters om op papier te blijven werken en in Estland en Denemarken omdat voor de wet het papieren dossier nog altijd als het origineel wordt beschouwd.

Overige keuzes: doelen en automatiseringsfilosofie

De mate van succes van een digitaliseringsinitiatief wordt niet zozeer door het nagestreefde doel van digitalisering bepaald, maar door de juiste IT-ondersteuning en projectorganisatie en het waarborgen van het eigen karakter van de ketenpartners. Digitaliseringsinitiatieven worden opgestart om een scala aan onderliggende doelen te bereiken. De primaire doelen verschillen van vooral meer

efficiëntie/kostenverlaging (Engeland) tot het verhogen van tevredenheid van de professionals in de keten (Oostenrijk) of betere dienstverlening aan de burger door middel van betere informatieverschaffing en digitale toegankelijkheid van informatie rond het strafrechtproces (Estland). Verschillende doelen lijken te leiden tot verschillende keuzes ten aanzien van de focus, wijze en uitrol van digitalisering. Elk van de onderliggende doelen kan leiden tot een succesvolle vorm van digitalisering zolang de juiste IT-ondersteuning en projectorganisatie wordt gevonden om de gestelde doelen te realiseren.

Als laatste punt rond werkprocessen valt de automatiseringsfilosofie en de zelfstandigheid van de diverse partners te noemen. De resultaten lijken erop te wijzen dat werkprocessen en de digitalisering ervan, het eigen karakter van het werk binnen elke ketenpartner moeten respecteren. Het creëren van één oplossing doet te weinig recht aan de verschillen tussen de organisaties. Waar in Denemarken werd gestreefd naar het vervangen van bestaande systemen en in Oostenrijk er nog geen duidelijk idee bestaat over die vervanging, blijven in Engeland en Estland ketenpartners gebruik maken van de eigen informatiesystemen. Deze verschillende systemen zijn in Engeland door een groot aantal verbindingen met elkaar verbonden. In Estland is één centrale architectuur ontwikkeld waar alle bestaande systemen op aansluiten, waardoor deze met elkaar kunnen communiceren. De combinatie van het eigenaarschap over het eigen systeem en tegelijkertijd het inbrengen van een ketenperspectief en creëren van afhankelijkheden en uitwisselingsmogelijkheden tussen de ketenpartners, lijkt in deze landen tot succesvolle digitalisering geleid te hebben.

1b. De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners

De verantwoordelijkheid en regie zijn verschillend ingevuld in de onderzochte landen. Deze invulling levert niet direct een oorzaak voor het succesvol zijn of falen van digitalisering. In Oostenrijk en Estland ligt de verantwoordelijkheid en regie van digitaliseringsprojecten bij het ministerie van Justitie. In Estland werkt dit ministerie nauw samen met andere ministeries, terwijl in Oostenrijk het ministerie van Justitie onafhankelijk van het ministerie van Binnenlandse zaken opereert. In Engeland, en in mindere mate in Denemarken, was een belangrijke rol weggelegd voor het OM, deze ketenpartij heeft het initiatief genomen tot het opzetten van de digitaliseringsprojecten, terwijl in een later stadium de regie ook daar is overgenomen door een minister. Ondanks alle verschillen tussen landen, speelt het Openbaar Ministerie overal een centrale rol in het tot stand komen van het strafdossier en de daaraan te stellen eisen qua vorm en inhoud. Deze centrale rol lijkt in Engeland en Denemarken vertaald te zijn naar een centrale rol in het initiëren van digitalisering rondom het strafrecht dossier.

In alle landen blijkt de afstemming met en digitalisering van informatie-uitwisseling met de rechtbank in de praktijk lastig te verlopen. In Engeland wachten de rechtbanken totdat de rest van de keten is gedigitaliseerd, zodat ze daar gemakkelijk op kunnen aansluiten. Dit geldt ook voor Denemarken. In Estland waren de rechtbanken vanaf het begin betrokken bij de digitale informatie-uitwisseling. Echter, ook daar is het informatiesysteem van de rechtbanken pas recent geschikt gemaakt om dossiers digitaal te kunnen bewerken. In Oostenrijk lijken de rechters het minste behoefte te hebben aan digitalisering, zoals blijkt uit het compromis dat is gesloten tussen het ministerie van Justitie en afgevaardigden van de rechtbanken waarin is bepaald dat rechters na de komst van een digitaal dossier de mogelijkheid zullen behouden om met een papieren dossier te werken.

Projectmanagement

Gegeven de stand van de digitalisering, is er met name ook aandacht geweest voor zaken rondom projectmanagement. Verschillende landen hanteren verschillende keuzes met betrekking tot

betrokkenheid en regie van de ketenpartners en de ministeries in digitaliseringsprojecten. Gebrek aan regie en betrokkenheid vanuit het ministerie heeft in Denemarken negatieve effecten gehad op het project om vanuit het vernieuwen van het politiesysteem de gehele keten te digitaliseren, terwijl anderzijds daar ook succesvolle lokale initiatieven (dus vrijwel zonder regie) hebben plaatsgevonden. In Oostenrijk, Estland en Engeland bepaalt het ministerie (of de minister) welke stappen worden gezet. Daarnaast initieert het ministerie in deze landen ook de betrokkenheid van ketenpartners. Betrokkenheid van de ketenpartners in Engeland, Oostenrijk en Estland is gegarandeerd doordat er op verschillende niveaus divers samengestelde overlegorganen en commissies zijn ingericht. Denemarken lijkt nu een soortgelijke structuur te gaan volgen met breed opgezette begeleidingscommissies. In Oostenrijk worden het OM en rechtbanken betrokken doordat zij adviezen en aanbevelingen kunnen doen voor de onderwerpen waarop het ministerie van Justitie het beleid uitzet. Het blijft uiteindelijk het ministerie dat de keuzes en vervolgstappen bepaalt. In Estland zijn onder regie van verschillende samenwerkende ministeries een groot aantal werkgroepen ingezet, één voor elke fase van ontwikkeling en implementatie. Overeenkomst tussen al deze werkgroepen in Estland is dat er altijd is gekozen voor een combinatie van technici/IT-specialisten, eindgebruikers en projectorganisatie.

Rol van overige ketenpartners

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot het ketenproces tot en met de rechtbank. Tegelijkertijd hebben we laten zien dat ook informatie-uitwisseling met advocaten digitaal plaatsvindt, zowel in Engeland (door beveiligde email), Oostenrijk (via ELC) als Estland (via Public E-File). De voorzieningen die gebruikt worden voor communicatie met de verdediging besteden veel aandacht aan beveiliging. Om burgers en advocaten te stimuleren gebruik te maken van digitale informatie-uitwisseling zijn in zowel Oostenrijk als Estland de griffiegelden bij digitaal werken verlaagd, in beide landen is uiteindelijk ook bij wet vastgelegd dat informatie digitaal uitgewisseld moet worden.

Rol van ICT bedrijven

Hoewel IT-bedrijven geen ketenpartner zijn, is de wijze waarop hun rol gedefinieerd is, van belang is voor het welslagen van digitalisering. Daarnaast lijkt het voordeel op te leveren wanneer met bestaande, bewezen systemen als startpunt neemt bij digitalisering.

In Denemarken is de rol van het externe IT-bedrijf, mede door het ontbreken van betrokkenheid en kennis bij partijen binnen de strafrechtketen, veel te groot geworden ten opzichte van de rol van de ketenpartijen. Hierdoor werd het project meer een IT-project en ging budgetoverschrijding gepaard met achterblijvende prestaties van het IT-systeem. Engeland heeft gewerkt met een langdurig contract, waarbij het ingehuurde bedrijf belang heeft bij goed werkende systemen. In Estland maakt men gebruik van zowel een interne IT-organisatie als van externe partijen. Deze laatsten zijn betrokken vanuit de redenering dat er op die manier niet vanaf nul begonnen hoeft te worden met het ontwikkelen van nieuwe systemen. Wanneer nieuwe systemen nodig zijn, worden deze ingekocht bij private organisaties, maar daarnaast ook weer aangepast door de interne IT-organisatie waar nodig. Als een benodigd systeem niet te koop is, wordt het ontwikkeld door de interne IT-organisatie. Op deze manier lijkt Estland een balans te zoeken naar het zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten van diverse partijen rondom digitaliseringsprojecten, waarbij zowel de publieke IT-organisatie als private IT-ondernemingen worden gestimuleerd toe te werken naar goed presterende systemen. In Oostenrijk is voornamelijk de interne IT-organisatie van de overheid betrokken bij de ontwikkeling van digitaliseringsprojecten.

1c. De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen

Hoewel er expliciet gevraagd is naar organisatorische, technische en juridische aspecten die rondom digitalisering geregeld moesten worden, hebben geïnterviewden met name de nadruk gelegd op organisatorische en projectmanagementzaken. Daarmee lijkt de organisatorische afstemming en coördinatie een belangrijke voorwaarde te zijn voor het slagen van een digitaliseringsproject, en wordt dit wellicht zelfs als belangrijker ervaren dan de precieze wijze van technische beveiliging of de juridische waarborgen in digitaal uit te wisselen documenten.

Randvoorwaarden: veiligheid

Veiligheid van informatieoverdracht speelt een rol, maar niet in alle landen even prominent. Context en mate van digitalisering per land maken het beeld op dit aspect zeer wisselend. In een aantal landen is hierover nog geen keuze gemaakt, vanwege het feit dat invoering van systemen tijdelijk is gestopt (Denemarken) of men nog in de analysefase zit (Oostenrijk). In Engeland zijn met name keuzes gemaakt op basis van pragmatische overwegingen, zoals bij de keuze voor een systeem voor beeldopslag, maar niet op basis van veiligheid. In Estland heeft men wel veel aandacht besteed aan veilige informatie-uitwisseling en is er in een groot project rondom e-Government een informatie-uitwisselingsinfrastructuur ontwikkeld waar ook onderdelen van de strafrechtketen gebruik van maken sinds informatie-uitwisseling daar digitaal is vormgegeven. In de uitwisseling van informatie met advocaten besteedt men wel veel aandacht aan veiligheid. Zoals eerder gezegd maakt men in Engeland hiertoe gebruik van beveiligde e-mail, in Oostenrijk van een overheid breed communicatiesysteem en in Estland van de hierboven beschreven beveiligde infrastructuur.

Juridische voorzieningen

Specifieke juridische voorzieningen zijn er wel, maar die verschillen in de mate van detail. In Engeland is de interpretatie van de wet iets ruimer en de aanpassingen in de eisen aan het strafrechtsdossier bleken veelal, bijna toevallig, goed te passen bij een digitaal dossier. In Estland is bewust voor een duidelijke omschrijving gekozen en is specifiek vastgelegd welke soorten informatie digitaal beschikbaar moeten zijn, voor wie en hoe met deze digitale informatie omgegaan dient te worden. Ook in Oostenrijk heeft men wetgeving ten aanzien van digitale informatie-uitwisseling binnen de gehele publieke dienstverlening zodanig opgesteld dat deze op zowel fysieke als digitale informatiedragers van toepassing is. Denemarken is nog niet in het stadium van wetsaanpassingen c.q. juridische aanpassingen gekomen. In alle landen is de wetgeving aangepast op het moment dat dat nodig was, bijvoorbeeld omdat men ergens tegenaan liep wat op dat moment niet goed of eenduidig geregeld bleek. Een voorwaarde die zowel uit wetgeving (Estland, Denemarken) en vanuit de voorkeuren van professionals (Oostenrijk) voortkomt, is het blijvende gebruik van het papieren strafrechtsdossier, met name in de rechtszaal. Het is mogelijk dat er door de geïnterviewden minder concrete zaken rondom juridische voorzieningen naar voren zijn gebracht omdat de rechtbanken nog altijd gebruik maken van het papieren dossier en men daarom nog niet aangelopen is tegen juridische zaken die pas gaan spelen als een zaak uitsluitend met een digitaal dossier ter terechtzitting komt.

Wettelijk kader en strafrechtsdossier

De functie van het dossier in de strafrechtketen lijkt, in combinatie met het – naar eigen zeggen - bestaande vertrouwen tussen ketenpartners, te beïnvloeden in welke mate er behoefte is aan zaken als (digitale) handtekeningen en waarborgen.

In de onderzochte landen zijn geen wetten of anderszins vastgelegde voorwaarden naar voren gekomen ten aanzien van authenticiteit, integriteit en/of compleetheid van informatie die het

strafrechtdossier moet omvatten. Dit is deels terug te leiden naar de rol van het dossier in de strafrechtketen. In Oostenrijk en Estland wordt op basis van de inhoud van het dossier, in combinatie met ter terechtzitting gehoorde mondelinge en andere getoonde bewijzen, toegewerkt naar een uitspraak. De rechter is voorafgaand aan de zitting bekend met de inhoud van het dossier en kan de vragen die hij ter zitting wil stellen aan de getuige(n)/verdachte(n) aan de hand daarvan voorbereiden. In Engeland (en in iets mindere mate in Denemarken) speelt het dossier met name een rol in de voorbereiding op de zitting voor de aanklager en de verdediging. De rechter is in de meeste zaken voorafgaand aan de zitting niet op de hoogte van de inhoud van het dossier, de zaak moet dus in zijn geheel gepresenteerd worden ter zitting. Tegelijkertijd lijkt ook het vertrouwen dat ketenpartners hebben in elkaars werkzaamheden invloed te hebben op het al dan niet bij wet regelen van voorwaarden als authenticiteit. Zo wordt in Oostenrijk geaccepteerd dat digitale documenten die het OM van de politie ontvangt geen handtekening bevatten, omdat men weet dat dit document van de politie afkomstig is. Ook kan men, indien gewenst, via het systeem ELC achterhalen vanaf waar een document verstuurd is. Een soortgelijke situatie doet zich voor in Engeland.

1d. De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners

Op dit punt is een veelheid aan opties gekozen, blijkt uit onze resultaten. Uitwisseling wordt gerealiseerd door nieuwe systemen, door koppelingen tussen bestaande systemen, of door elders ontwikkelde bestaande systemen die worden aangepast aan de wensen van de strafrechtketen.

De gekozen voorzieningen werken in alle landen toe naar het streven om data niet meer dubbel te hoeven invoeren, waardoor fouten gereduceerd zullen worden en er minder (administratieve) werkzaamheden verricht hoeven te worden.

Gebruik bestaande IT-systemen

In Engeland is voor het moment bewust gekozen om bestaande systemen te handhaven inclusief definities van data en datastructuren, in ieder geval in de digitalisering die plaatsvindt tussen de politie en het OM. De uiteindelijke doelstelling is wel om toe te werken naar een platform dat door alle partijen gebruikt kan worden. In Estland is ook gekozen voor het handhaven van bestaande systemen, maar zijn deze door middel van een centrale aanpak en centrale database aan elkaar gekoppeld.

Geïntegreerd dossier versus documenten uitwisseling

De huidige situatie in alle vier de landen is dat de systemen en architecturen die op dit moment worden gebruikt voor digitale uitwisseling allen niet in staat zijn een geheel dossier tussen de ene en de andere ketenpartner uit te wisselen. Alle systemen sturen individuele documenten over (die al dan niet gezamenlijk worden overgestuurd, maar niet in de vorm van één dossier), waar de volgende (of laatste) ketenpartner dan weer een compleet dossier van dient te maken. De doelstelling is, zeker in Engeland, om toe te werken naar een geïntegreerd digitaal dossier dat men in de rechtbank op verschillende wijzen kan organiseren (chronologisch, per getuige, per type bewijs, etc.) en waarin men aantekeningen kan maken, maar een dergelijk dossier bestaat nog niet.

Digitaal bewijs

In toenemende mate is (een deel van) het bewijsmateriaal digitaal. In Engeland werkt men toe naar een informatie database waarin digitaal bewijsmateriaal in de vorm van foto's en video's wordt opgeslagen door de politie. Andere ketenpartners kunnen deze database raadplegen. In andere landen zijn dergelijke initiatieven in de resultaten niet naar voren gekomen.

Organisatorische voorzieningen

In de benodigde organisatorische voorzieningen komen verschillende van de al eerder besproken inzichten tezamen. Zo komt in alle landen naar voren dat een ketenperspectief essentieel is, maar het tegelijkertijd belangrijk is dat betrokken partijen bestaande voorzieningen, werkprocessen en informatiesystemen behouden (Estland, Oostenrijk, Engeland). Daarnaast willen alle ketenpartijen betrokken worden en hun behoeften en wensen gereflecteerd zien in de uiteindelijk te implementeren systemen en databases (Engeland, Oostenrijk, Estland). Dit lijkt te pleiten voor een opzet van digitalisering waarin de nadruk ligt op organisatorische en IT gerelateerde interfaces en daarmee samenhangende wetgeving.

2. Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?

Uit het voorgaande blijkt dat een keuze voor ketenintegratie en een daarop gerichte visie, ondersteund door adequaat projectmanagement, betrokkenheid en visie vanuit ministeries en gesteund door breed samengestelde overlegorganen op hoog niveau bijdragen aan succes en positieve ervaringen van de betrokken ketenpartners.

Adequaat projectmanagement en invoering

Adequaat projectmanagement en adequate invoering lijken bij te dragen aan een positieve perceptie van betrokkenen. Zo werden in Oostenrijk, met betrekking tot het project ELiAs, de uitgevoerde testfase, het gebruik van flexibel programmeren en stap voor stap uitrol van de applicatie als positief ervaren.

Decentrale zelfstandigheid

Een andere positieve ervaring lijkt dat de diverse ketenpartners het waarderen als er voor wordt gekozen dat eigen werkprocessen en systemen gehandhaafd kunnen worden, binnen het kader van een meer geïntegreerde strafrechtketen. Onderdeel daarvan is dat standaardisatie van de over te dragen informatie en de daaraan gekoppelde IT-hulpmiddelen adequaat geregeld is. Succesvolle digitalisering sluit dan ook nauw aan bij de wensen en eisen van de gebruikers. In zekere zin is de (voorlopige) keuze van Oostenrijk om de wensen van de professional centraal te stellen dan ook niet heel erg vreemd.

Transparantie en gelijkwaardigheid door digitalisering

Meer specifieke naar voren gebrachte positieve bevindingen hebben betrekking op uitkomsten die ervaren worden door de geïnterviewden. Wanneer technische voorzieningen leiden tot meer overzicht (Estland), zicht op zaken in de keten (Estland) of op de eigen werkzaamheden (rechters in Estland, OM in Oostenrijk), wordt digitalisering en de inzet van IT als positief ervaren, ook omdat men meer gelijkwaardigheid voelt tussen ketenpartners. Dit leidt tot het gevoel dat de processen onder controle blijven van de betrokken professionals, die daaraan veel belang hechten. Ook wanneer zaken automatisch worden toegewezen door middel van een rekenmodel op basis van bijvoorbeeld capaciteit en specialistische kennis zien betrokkenen dit als positief (OM in Engeland en Oostenrijk, rechters in Estland).

Gebruiksvriendelijkheid en ondersteuning door IT

Gebruiksvriendelijkheid van systemen of applicaties leidt tot positieve bevindingen (Estland, Oostenrijk), wat aansluit bij alle literatuur op het gebied van automatisering/digitaal werken. Hieraan gekoppeld is dat de rol van IT daadwerkelijk ondersteunend moet zijn evenals de rol van de IT-

bedrijven. Engeland en Estland zijn hiervan de voorbeelden. Een leidende rol vanuit de betrokken IT-organisatie past hier niet bij.

Acceptatie en gebruik

In Estland, Engeland en Oostenrijk is men positief over de mate waarin de verschillende informatiesystemen worden gebruikt voor digitale overdracht van documenten en informatie. Niet zozeer de uitkomsten van het gebruik maar de mate van het gebruik is daarbij referentiepunt en gebruikscijfers zijn groeiend.

3. Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?

De naar voren gebrachte negatieve bevindingen hebben met name betrekking op (gebrek aan) gemaakte keuzes en minder op negatieve ervaringen met digitalisering zelf.

Op projectmanagementgebied zijn de bij vraag 2 genoemde positieve punten ook direct de negatieve punten: het ontbreken dan wel niet kiezen voor een duidelijke visie en ondersteuning, gebrek aan commitment en geringe bijdrage vanuit verschillende geledingen op hoog niveau leiden tot negatieve ervaringen, slechte resultaten en het te makkelijk niet accepteren van gekozen oplossingen, zoals de Deense casus leert.

Inadequate organisatie en werkprocessen

De organisatorische inbedding is van groot belang voor het slagen van digitaliseringsinitiatieven. Digitalisering moet onderdeel worden van de wijze waarop de keten werkt en niet als een additioneel werkproces worden opgetuigd. Zo worden doublures voorkomen en werkprocessen gestroomlijnd. Terwijl enerzijds de zelfstandigheid en autonomie van de professionals moet worden bewaakt, is het geheel en al onveranderd laten van de bestaande processen en het één-op-één overzetten van oorspronkelijke (papieren) processen naar een onveranderde digitale situatie (Oostenrijk en Denemarken) niet succesvol. Hiermee wordt de informatieoverdracht tussen organisaties niet voldoende verbeterd. Dit wordt nog erger als het volledige papieren proces in stand blijft (Denemarken). Ten slotte is communicatie over het ketenproces van belang: uit te voeren activiteiten worden al snel als overbodig werk ervaren wanneer onvoldoende duidelijk wordt gemaakt dat elders in de keten hierdoor werk wordt bespaard.

Training en opleiding

Om de implementatie te laten slagen is het van belang voldoende aandacht te besteden aan testen en het trainen van eindgebruikers. Zowel in Oostenrijk als in Denemarken bleek dat gebrek aan ondersteuning van trainers (trainingsfaciliteiten, testomgevingen) of het trainen van eindgebruikers kan leiden tot negatieve ervaringen met de systemen, met name omdat gebruikers hierdoor de ontwikkelde systemen niet ten volle kunnen benutten.

4. Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS)?

Weinig kwantitatieve data beschikbaar

Op dit punt heeft ons onderzoek weinig harde inzichten opgeleverd, omdat de onderzochte landen weinig tot geen gegevens hebben op dit gebied. Men weet de uitkomsten van digitalisering niet te meten, of vindt het lastig om een directe (objectieve) relatie te leggen tussen initiatieven en uitkomsten in de keten. Deels, zoals in Engeland, ligt het primaire doel van digitalisering ook op

kostenreductie en efficiëntie. Deels zijn er geen effecten, vanwege het achterblijven van de implementatie. Ten slotte is Estland meer gericht op dienstverlening aan de burger dan op andere effecten. In Estland is men wel gericht op het versnellen van de afhandeling van zaken en het verbeteren van de kwaliteit en wil men hier ook rapportages over kunnen genereren. Echter, deze mogelijkheid is op dit moment nog in ontwikkeling en men is (nog) niet in staat om resultaten van de digitalisering te laten zien.

De VPS doelen zijn eigenlijk alleen in de nieuwe doelstellingen van Denemarken expliciet terug te vinden, maar daar nog niet bereikt.

Positieve percepties ten aanzien van verbeteringen

Ervaringen van geïnterviewden geven wel aanwijzingen over verbeterde prestaties in de strafrechtketen. Met betrekking tot het succesvol afhandelen, of door laten stromen van strafzaken, zijn er in Oostenrijk aanwijzingen dat door een wetswijziging en daaruit voortvloeiende strengere controle van officieren van justitie op het vooronderzoek, meer zaken gelegitimeerd worden afgebroken en er ook meer zaken bij het OM terecht komen. In Engeland komen meer zaken voor de rechter doordat het OM verplicht is het vooronderzoek van de politie te controleren. In Estland is er door het geautomatiseerd vullen en monitoren van strafbladen en betere informatievoorziening van en naar de politie een betere controle op de straffen die ten uitvoer gelegd moeten worden. Automatische allocatie van zaken in Engeland, Estland en Oostenrijk, leidt al tot een meer evenredige verdeling van zaken waardoor capaciteit beter wordt benut. In Oostenrijk heeft de automatische allocatie zich ontwikkeld van puur toewijzen op beschikbare capaciteit tot toewijzen op basis van expertise. Dit zou ertoe kunnen leiden dat meer zaken door de daarin gespecialiseerde personen worden opgepakt, die deze zaken effectiever afhandelen. In Estland is het ontwerp van E-File gestoeld op het bereiken van transparantie, voor zowel partijen in de keten als voor de burger. Het publieke deel van E-File geeft burgers inzicht in de strafzaken waarbij zij betrokken zijn. Voor slachtoffers geeft dit systeem daarmee inzicht in de vorderingen in de strafzaak en ook in de straf die de dader uiteindelijk opgelegd krijgt.

Aanvullende waarnemingen en conclusies

Het onderzoek heeft een aantal interessante thema's opgeleverd, die enigszins buiten de hoofdvragen vallen. Tegelijkertijd waren deze thema's van belang bij of hadden zij invloed op digitalisering in de strafrechtketen in de vier onderzochte landen.

Achterblijvende digitalisering

Een eerste aanvullende conclusie is dat digitalisering in de onderzochte landen nog matig is ontwikkeld. Zowel Denemarken als Oostenrijk hebben nog weinig bereikt of gedaan op het gebied van digitalisering binnen de strafrechtketen, hoewel ze beiden al wel veel ontwikkelingen op het gebied van e-Government hebben doorgemaakt. Engeland en Estland hebben reeds een belangrijk deel van de keten gedigitaliseerd, maar in Engeland is de rechtszaal (en de rechterlijke macht) nog slechts in pilots betrokken. In Estland zijn alle ketenpartijen met elkaar verbonden en hebben zij de mogelijkheid om digitaal documenten met elkaar (en met burgers en advocaten) uit te wisselen. Tegelijkertijd wordt tijdens de rechtszitting in Estland (evenals in de andere landen) nog steeds een papieren dossier gebruikt omdat dit vanuit de wet als origineel wordt beschouwd. In het verlengde hiervan valt op, dat digitalisering van de strafrechtketen achterblijft bij digitalisering bij andere overheidsdiensten.

Organisatie en proces rond digitalisering

De algemene conclusie is dat er niet één beste wijze van invoering of van organiseren is gevonden. Digitalisering van de strafrechtketen wordt deels bepaald door toevalligheden, die nauwelijks stuurbaar zijn, zoals lokale initiatieven tussen partijen (Denemarken), een specifiek probleem (behandeling van onbekende daders in Oostenrijk), specifieke wetgeving (eenvoudiger procesgang bij schuldbekentenis in Engeland) en de historie van een land (organisatie van het systeem, filosofie, rol van het strafdossier). Uit de interviews blijkt dat digitalisering niet altijd planbaar is; het digitaliseringsproces in Denemarken en Engeland lijkt op een meer organische wijze vorm te krijgen. Daarmee lijken zowel mislukte als geslaagde vormen van digitalisering soms lastiger te vertalen naar een andere situatie dan vooraf gedacht. Slechts in Estland is een heel andere weg ingeslagen. Vanaf de start is er gewerkt vanuit een duidelijk toekomstbeeld en met eisen en randvoorwaarden waaraan de te ontwikkelen architectuur moest voldoen. Ook de rol van de diverse partijen in de ontwikkeling en implementatie waren op voorhand expliciet gemaakt in Estland. Wel heeft men ervoor gekozen om deze architectuur stap voor stap, over een tijdspanne van zeker een decennium te ontwikkelen en te implementeren. Omdat Estland een klein land is, met een eigen specifieke context, is de vertaling naar andere landen ook hier lastig.

Verschillen in de organisatie van de strafrechtketen op het niveau van ministeries, de afstemming tussen de verschillende ketenpartners (politie, OM en rechterlijke macht), de organisatie van de verschillende partners en de vorm van het strafrechtdossier spelen allen een rol in de wijze van organiseren of invoering van digitalisering. De projectorganisatie rond digitalisering bepaalt in hoge mate de tevredenheid met de resultaten.

Doelen en resultaten

De conclusie is hier dat er vele aanleidingen voor en doelen van digitalisering zijn gevonden, maar dat deze niet bepalend zijn voor succes en/of mislukking. De doelen van digitalisering verschillen sterk in de onderzochte landen. Engeland beoogt met name kostenreductie, Oostenrijk benadrukt de professionele ondersteuning van de rechters, terwijl Denemarken strafrecht positioneert in het algemene kader van een digitale overheid. Estland ten slotte benadrukt toegang en service aan de individuele burger. Dergelijke keuzes hebben invloed op de inrichting en vormgeving van digitalisering, zoals de toegang tot gegevens en beveiliging. Mede door de verschillende doelen, maar ook door het ontbreken van adequate meetgegevens en vergelijkingsmateriaal, is het onmogelijk iets te zeggen over de effecten van digitalisering. Wel kunnen we concluderen dat, ongeacht de doelen, digitalisering van het proces in de rechtbanken zeer beperkt is.

Juridische beperkingen

Juridische beperkingen lijken in de onderzochte landen slechts zeer beperkt een rol te spelen en worden in het algemeen als minder belangrijke succes of faalfactoren gezien dan de organisatorische samenwerking tussen verschillende onderdelen (politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht), die als cruciaal wordt benoemd door alle respondenten.

Reflectie op het onderzoek

Een belangrijk uitgangspunt en een impliciete veronderstelling voorafgaand aan de dataverzameling was dat in de geselecteerde Europese landen digitalisering in de strafrechtketen al ver gevorderd dan wel afgerond en ingevoerd zou zijn. Echter blijkt in de praktijk digitalisering minder ver doorgevoerd dan verwacht. Hoewel dit uiteindelijk minder inzichten heeft opgeleverd ten aanzien van de oorspronkelijke doelen van het onderzoek is een hieruit te trekken conclusie dat digitalisering waarschijnlijk toch ingewikkeld is.

Ondanks dat we ons in dit onderzoek hebben beperkt tot politie, OM en rechtbanken in strafzaken in eerste aanleg heeft het onderzoek een schat aan detailinformatie opgeleverd rondom digitalisering in strafrechtketens. De resultaten laten de relevantie zien van de gekozen theoretische invalshoek, supply chain management. Zo wordt duidelijk dat veel ketenpartners zich niet realiseren dat zij deel uit maken van een keten, waarin zij activiteiten vervullen ten behoeve van een volgende schakel. Daarnaast tonen de resultaten dat juist een gebrek aan ketenintegratie en ketendenken in de strafrechtketen een belangrijke rol spelen in het achterblijven van digitalisering.

Zoals vrijwel elk verkennend onderzoek resulteert ook dit onderzoek in aanvullende onderwerpen die nadere exploratie vragen. De hierna genoemde onderwerpen staan in Hoofdstuk 8 uitgewerkt: het definiëren van ontwikkelmodellen passend bij visies en rechtssystemen, wijze van afstemming en integratie van digitaliseringsinitiatieven binnen en tussen ketenpartners, de rol van de juridische professional in digitalisering en de integratie van na te streven maatschappelijke en operationele uitkomsten van digitalisering.

Aandachtspunten bij digitalisering

Uit de gepresenteerde resultaten kunnen een aantal (deels meer speculatieve) praktische aandachtspunten gedestilleerd worden voor digitalisering in de strafrechtketen in de vier onderzochte landen. Deze aandachtspunten hebben betrekking op zowel de keten in zijn algemeenheid als voor elk van de betrokken organisaties, het inrichten van de projectorganisatie en de technische en juridische randvoorwaarden.

1. Aandacht voor aansturing en coördinatie

In alle onderzochte landen blijkt dat het nodig is om een duidelijke betrokkenheid en visie, dan wel aansturing vanuit de verschillende betrokken ministeries te hebben. Indien er meer ministeries betrokken zijn, dan is coördinatie daartussen zeer gewenst. Daarnaast is het van groot belang om ook de betrokkenheid en afstemming tussen de ketenpartners goed te organiseren door het instellen van overlegorganen op hoog niveau.

2. Aandacht voor projectmanagement

De gelukte, maar wellicht nog meer de mislukte projecten rond digitalisering laten duidelijk zien dat er op dat gebied het nodige te winnen valt. Het grootste gevaar hier is dat een project vooral als een automatiserings- of IT-project wordt gezien en niet als een organisatieverbeteringsproject.

3. Ketendenken

Een belangrijk onderdeel van de aansturing en coördinatie heeft betrekking op het realiseren van ketendenken tussen de partners in de strafrechtketen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het meer horizontaal denken, langs de verschillende stappen in de strafrechtketen, en minder verticaal langs de hiërarchische lijnen van het eigen organisatieonderdeel. Dit kan zowel op strategisch als op operationeel niveau gestimuleerd worden.

4. Makkelijk starten

Zowel uit de succesvolle landen als uit de minder succesvolle landen volgt de les dat het verstandig is om te starten met deelprojecten waar relatief eenvoudig en snel succes valt te behalen in de vorm van kostenbesparing, snellere of betere processen. Hiervoor zijn verschillende opties: start met een proces waar nog heel weinig is geregeld (onbekende daders in Oostenrijk) of digitaliseer processen waar snel en met weinig inspanning een efficiëntievoordeel is te behalen (schuldbekentenis zaken in Engeland).

5. Ketendenken vanuit de ministeries

De onderzochte landen hebben laten zien dat het doorbreken van verticale organisatiestructuren een taak is van het ministerie van Justitie, eventueel samen met dat van Binnenlandse Zaken en/of een coördinerend ministerie. Deze ministeries hebben daarvoor de bevoegdheden en kunnen overzicht bieden door overkoepelende doelen te stellen die samenwerking tussen de organisaties in de keten bevorderen. Daarmee samengaan zullen doelen per schakel van de keten moeten worden losgelaten, wanneer deze niet in lijn zijn met overkoepelende ketendoelen. Tegelijkertijd zal (een deel van de) verantwoordelijkheid voor digitaliseringsprojecten bij de ketenpartners moeten liggen om betrokkenheid en een 'sense of urgency' te creëren.

6. Afstemming van operationele processen

Het lijkt van belang om in het bereiken van veranderingen het werkproces dat zich afspeelt tussen de ketenpartners centraal te stellen. Digitalisering is daarvan een afgeleide en een ondersteunend instrument en niet een doel op zich. Het centraal stellen van het ketenproces betekent ook dat ketenpartners zullen moeten accepteren dat voordelen veelal op ketenniveau te merken zijn en niet per se binnen de organisaties van één of alle ketenpartijen. Om bereikte voordelen (en te verwachten nadelen) in kaart te brengen is voortdurende afstemming tussen organisaties nodig.

7. Kennis van IT en projectmanagement binnen de keten

Te veel uitbesteden en te weinig kennis van IT en projectmanagement binnen de keten, leiden tot projecten die niet goed beheerst worden. Om projecten te laten slagen is betrokkenheid van gebruikers van belang. De professionele autonomie en de daaraan gekoppelde werkprocessen en activiteiten, zijn van groot belang voor de kwaliteit die in de keten als geheel bereikt kan worden. Wanneer hier te weinig aandacht aan besteed wordt, zal dat weerstand oproepen. Daarnaast is het opstellen van concrete te behalen doelen en het stap voor stap uitvoeren van projecten nuttiger dan het focussen op deadlines. Kiezen voor beproefde systemen en technologieën, waarbij marktpartijen goede hulp kunnen bieden, en niet te veeleisend te zijn in wat een systeem direct moet kunnen, lijken van belang voor succesvolle digitaliseringsinitiatieven.

8. Juridische aspecten

De onderzochte landen laten verschillen zien in de organisatie van de strafrechtketen, de rol van het strafrechtdossier en de afstemming tussen ketenpartners. Opmerkelijk genoeg zijn er ondanks deze verschillen uit ons onderzoek in al deze landen geen grote belemmeringen gebleken op het gebied van de juridische aspecten of strafrechtprocedures. Aanpassingen zijn soms nodig, maar zijn niet als problematisch ervaren door de geïnterviewden. Ook uit andere bronnen blijkt niet dat juridische aspecten problematisch zijn. Daarnaast lijken rechters in sommige landen zodanig om te gaan met bepaalde procedures dat deze toepasbaar worden op zowel zaken waarin gewerkt wordt met digitale dossiers als op zaken waarin gewerkt wordt met papieren dossiers.

9. De rol van ICT

Uit de resultaten blijkt dat de rol van ICT niet doorslaggevend is voor succes, maar wel een reden kan zijn voor mislukking. Handhaving van bestaande systemen en focus op de koppeling met andere organisaties en hun IT-systemen heeft voordelen ten opzichte van het streven om in één keer het gehele systeem centraal te herontwerpen. Zelfs wanneer het uiteindelijke doel is om zo'n centraal systeem of platform te realiseren. Bij het kiezen van nieuwe systemen is het van belang om te kiezen voor bestaande, werkende systemen en technologie die zich bewezen heeft. Daarnaast lijkt het goed om een partnerachtige relatie aan te gaan met een IT-leverancier. Ten slotte is het verstandig de IT-

systemen zo open en flexibel mogelijk te houden, zodat bestaande en nieuwe onderdelen gekoppeld kunnen worden.

10. Digitalisering en de te bereiken doelen

Elk van de onderzochte landen had eigen doelen onderliggend aan digitalisering. De mate en wijze van digitalisering zal zodanig in de keten ingezet moeten worden dat deze het behalen van de doelen ondersteunen. Of in de onderzochte landen de beoogde doelen daadwerkelijk behaald werden, konden de geïnterviewden (nog) niet aantonen. Wel werd duidelijk dat, bijvoorbeeld, transparantie van de strafrechtsketen door middel van digitalisering in potentie kan toenemen, mits dat ook expliciet zo ontworpen wordt (zie Estland). Een dergelijke consistentie tussen doel en digitalisering lijkt van groot belang te zijn voor succes.

Tot slot

Digitalisering biedt vele mogelijkheden om gewenste verbeteringen te realiseren in de strafrechtsketen. De ambities ten aanzien van de te realiseren verbeteringen mogen ook hoog zijn. In elk verbetertraject schuilt echter het gevaar dat men de beoogde ambities in één klap wil bereiken door het optuigen van een grootschalig en eenmalig project. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek moet digitalisering vooral onderdeel zijn van een continu / langlopend verbetertraject dat streeft naar betere afstemming en stroomlijning in een keten van organisaties, gevolgd door en ondersteund door inpassing van adequate ICT. Op basis van dit onderzoek is er geen ideale aanpak voor digitaliseringstrajecten te formuleren; de beste aanpak is afhankelijk van de context van een land en de doelstelling van digitalisering. Belangrijke voorwaarden voor het slagen van dergelijke trajecten zijn het zoeken van aansluiting bij specifieke omstandigheden en kleinschalige verbeteractiviteiten binnen en tussen de partners in de keten en het aansturen van de keten door het ministerie vanuit een op ketenintegratie gerichte visie. Daarbij is digitalisering geen doel op zich, maar juist een middel, dat samen met bijvoorbeeld het wettelijke kader, de stroomlijning verder faciliteert. Organisatorische belemmeringen, veelal gegroeid uit gewoonte en historie, bemoeilijken die stroomlijning en dienen doorbroken te worden. Een belangrijke uitdaging blijft daarbij om een balans te vinden tussen enerzijds inhoudelijke zorgvuldigheid en professionele autonomie en anderzijds kosten, procedurele afstemming door de keten en snelheid.

Summary

Background and research question

This study was prompted by the wish of WODC and the Ministry of Security and Justice to obtain information about the choices made by other countries when designing, implementing and using digital data exchange in the criminal justice chain and their experiences with this. The intention is to use the study findings, if possible, as input in the further development of digitisation in the criminal justice chain in the Netherlands. Accordingly, the objective of this research project is to acquire an understanding of how some other countries tackled the design, implementation and use of digital information exchange.

Based on this and in consultation with the client, the study was set up to answer the following research questions:

- What choices were made in the selected countries with regard to four topics (namely the changes made in the organisation and working processes of the criminal justice chain partners; the partners' responsibilities, involvement, degree of control and contributions; the preconditions, safeguards and security features; and the facilities for exchanging digital dossiers between criminal justice chain partners)? And what were the reasons or arguments for making those choices?
- What positive findings are there regarding the choices made (including for individual criminal justice chain partners where relevant)? Why are these findings considered positive?
- What negative findings are there regarding the choices made (including for individual criminal justice chain partners where relevant)? Why are these findings considered negative?
- Are there indications that the choices made in the study countries help achieve objectives comparable to those defined in VPS (*Verbetering Prestaties Strafrechtketen*), the programme for the improvement of performance in the criminal justice chain? If so, what are those indications?

The objectives formulated in the VPS programme are:

- To deal successfully with more criminal cases
- To have more convicted offenders actually serve their sentence
- To try suspects more quickly
- To punish offenders more effectively
- To give the interests of victims a higher priority in the criminal justice chain

The basic assumption guiding this study is that working processes that are divided up among different partners in a chain constitute in principle a supply chain. We define a supply chain as all the organisations that work together on the creation of a product or service. Typical partners in the criminal justice chain are the police, the Public Prosecution Service, the courts and organisations involved in the execution of sentences, who are jointly in charge of law enforcement. This point of view underlines the interdependency of organisations as each partner in the supply chain receives from, processes and/or adds to and delivers to other partners in the chain. Coordination of supply and delivery relationships is the ultimate aim of the discipline known as supply chain management (SCM). This is a relatively new perspective for studying criminal justice chains.

Theoretical background and preliminary study

A literature study of the application of supply chain management among service providers and governmental bodies resulted in the following insights:

- At an abstract level, there are five processes that take place in all supply chains, in both production and service industries: plan, source, make, deliver and return.
- In all supply chains, organisations have to cooperate properly. This is achieved through the integration and coordination of activities and processes. Sharing information is important in ensuring successful collaboration.
- The details of how a supply chain is organised and the appropriate degree of integration and coordination for any given supply chain depend on the context, including the sector in which the supply chain operates, the organisations that make up the supply chain and the employees working in these organisations.
- IT is important in maximising supply chain performance. At the same time, applying and implementing IT can be tricky; it is crucial to give some attention at least to technical and organisational aspects such as cooperation in the supply chain, the infrastructure, IT expertise, the IT strategy and the implementation approach.

A limited preliminary study of the Dutch criminal justice chain was performed in order to get a better understanding of the typical legal working processes and to help incorporate the findings listed above into this study. The insights obtained from the literature and the preliminary study resulted in an analytical framework that combines the research questions and the theoretical findings, thus providing the foundation for the data collection - see Table 1.

Table 1 - Framework for data collection and analysis

Topics supplied by the client	Further elaboration based on SCM literature and the exploratory analysis of the Dutch situation
The changes made in organisations and working processes	Plan, source, make, deliver (return): how does the chosen approach to digitisation support the supply chain working processes and how does this differ from the situation prior to digitisation?
The supply chain partners' responsibilities, involvement, degree of control and contribution.	Who was involved in what way in planning and coordinating the digitisation process in the criminal justice chain and how might the responsibilities etc. in the criminal justice chain processes change due to digitisation?
The preconditions, safeguards and security features	Digitisation and: <ul style="list-style-type: none"> • The judicial infrastructure • The information infrastructure • The organisational and supply chain infrastructure
The facilities for exchanging digital dossiers	Technical facilities (connections, systems etc.) Organisational facilities (project management etc.)

Methodology

Four countries provided the empirical basis for this study: Denmark, Austria, Estonia, and England and Wales (hereinafter referred to as 'England' for the sake of simplicity). These countries were chosen on the basis of the existing literature on the use of electronic tools in European countries, interviews with Dutch experts, meetings with the client and supervisory committee, and the time available. The principal reason for choosing these four countries was that they seemed to have a relatively high degree of digitisation. An interview protocol was based on the research model. Visits were paid to the four countries in the period April-May 2014, by two researchers every time. In these visits, they conducted interviews, collected documents and observed the practices (in courts and within the public prosecution service). Furthermore, additional desk research was carried out and a

number of preparatory phone interviews were held. See Table 2 for an overview of the data collection.

Table 2 - total number of interviews, observation sessions and documents per country, and hours spent

	Interviews		Observation sessions		Documents
	number	hours	number	hours	number
Denmark	7	10	1	2	18
England	13	16	4	4	33
Austria	7	7	4	4	9
Estonia	14	16	5	4	7
Total	41	49	14	14	67

Results

The results per country are described in detail in the report in Chapters 4 through to 7; these results are based on the country reports in English that are included in the appendices to the report. In the summary, we have limited ourselves to giving answers to the four sub-questions and to making a number of additional observations and drawing conclusions.

Answers to research questions - comparison between results for the four European countries

1. What choices did the selected countries make with regard to the following four subjects?

1a. The changes made in the organisations and working processes of the criminal justice chain partners

The detailed results for each of the four countries show big differences in the extent to which digitisation has been achieved and organised. Two of the four countries studied, Denmark and Austria, are essentially only just starting. Both the failed projects and the projects that have been developed further suggest that there are different options: redesigning subprocesses, interfaces and/or internal processes, or more or less keeping the existing working processes or systems and concentrating on the interfaces.

Opting for an integrated criminal justice chain approach

The analysed data shows that opting for a chain approach and the associated changes to working processes and organisations at all levels is seen as important. Each partner in the criminal justice chain must be clear about this choice. In other words, each partner in the criminal justice chain will need to realise that another partner downstream in the chain has certain information requirements that the partner upstream in the chain has to help meet. This chain perspective must be encouraged. Proper management of the criminal justice chain is important in communicating and safeguarding this idea of a chain perspective. There are various options for managing the criminal justice chain: by the Ministry of Justice, by a coordinating minister (as in England), or through close collaboration between different ministries (such as in Estonia). The importance of a focus on the criminal justice chain as a whole is also one of the lessons learned in Denmark after a digitisation project failed. The chain perspective is now taken as the starting point and will also be incorporated in the setup of future projects. Platforms that bring representatives of all the criminal justice chain partners together have been established in Denmark to encourage the partners to act in accordance with the

chain perspective. This seems similar to the approach in England, where various boards have been set up in which the criminal justice chain parties meet. Projects then have to be started up on the basis of objectives for the entire criminal justice chain, and set up in such a way as to ensure the commitment and involvement of all parties. Criminal justice chain partners should also be rewarded for acting in the manner that most benefits the chain as a whole.

Although a chain perspective is a key condition for the success of digitisation in the criminal justice chain, in practice this is difficult to achieve as the various partners generally think in terms of their own organisations and hierarchies, their own objectives and their own budgets and working processes for historical reasons and because they approach it as autonomous organisations. This constitutes an obstacle to the introduction of a chain approach in the criminal justice chain.

At the operational level, a chain perspective can be fostered by opting for standardisation in the information that has to be transferred. This can be seen in England, for example, where a standard layout has been developed for dossiers that contains all the information necessary for the different criminal justice chain partners. In Estonia, the decision was made to link all the information systems and to send automatic messages whenever any particular chain partner required information or documentation from another partner. This gives a clear picture of the interdependency of partners in the criminal justice chain.

Organisation and operational work processes

Not many changes were made in the organisations of the criminal justice chain partners in the four countries as a result of digitisation. Rather, it seems as if changes in the way the justice system was organised were used as an opportunity for starting up digitisation initiatives. Digitisation did not lead to changes in the allocation of tasks to the different chain partners. However, criminal justice chain partners in the various countries did say that the links between the different partners are stronger because information is transferred more quickly, which allows more rapid adjustments to the working processes, for instance.

Specific changes to the working processes in addition to sending documents electronically include the automatic allocation of cases to the public prosecution service (England and Austria) or judges (Estonia). A striking finding is that a paper trail of documents continues to exist in all or part of the criminal justice chain in all these countries, alongside the flow of digitised documents. In Austria this is a consequence of the judges' preference to continue using paper documents while in Estonia and Denmark it is because the paper document is still legally considered to be the original document.

Other choices: objectives and IT philosophy

The success of a digitisation initiative is determined not so much by the intended goal of the digitisation as by the right IT support and project organisation, plus safeguards for the individual natures of the criminal justice chain partners. The reasons for starting up digitisation projects vary widely. The primary goals range from an emphasis on greater efficiency and a reduction in costs (England) to increasing the satisfaction of the professionals in the criminal justice chain (Austria) and improving the service to citizens through better information provision and digital access to information associated with the criminal justice process (Estonia). Different goals seem to lead to different choices in terms of the focus, method and roll-out of digitisation. Any of the underlying goals can result in successful digitisation as long as the right IT support and project organisation are in place to achieve those goals.

The final point to be mentioned with regard to working processes is the IT philosophy and the independence of the various partners. The results seem to show that there must be respect within

the working processes and their digitisation for the individual nature of the work within each criminal justice chain partner. The creation of a single solution does not make sufficient allowance for the differences between organisations. While the plan in Denmark was to replace the existing systems and Austria does not yet have a clear idea about their replacement, the chain partners in England and Estonia continue to make use of their own information systems. In England, these different systems are connected through a multitude of links. In Estonia, a single central architecture has been developed; all the existing systems are connected to this and can therefore communicate with each other. In these countries, the combination of ownership of their own systems while at the same time incorporating a chain perspective and creating dependencies and opportunities for exchanging data between criminal justice chain partners appears to have led to successful digitisation.

1b. The supply chain partners' responsibilities, involvement, degree of control and contribution

The countries studied differ in their choices regarding responsibility and control. These choices do not immediately reveal factors determining the success or failure of digitisation. In Austria and Estonia, the Ministry of Justice is responsible for digitisation projects and controls them. In Estonia, that particular ministry collaborates closely with other ministries while in Austria the Ministry of Justice operates independently of the Ministry of Interior. The public prosecution service played a key role in England, and to a lesser extent in Denmark; this criminal justice chain party took the initiative to set up digitisation projects, although a minister eventually took control in a later stage there too. Despite all the differences between countries, the public prosecution service has a central role everywhere in compiling a criminal dossier and setting the requirements in terms of form and contents. In England and Denmark, this central role seems to have resulted in a central role in starting up a digitisation process around the criminal case dossier.

In all countries, coordination with the courts and digitisation of information exchanges with the courts turns out to be difficult in practice. In England, the courts waited until digitisation had been implemented in the rest of the criminal justice chain so that they could easily link up to it. This was the case in Denmark too. In Estonia, the courts were involved in the digital exchange of information from the start. However, there too the courts' information system has only recently been adapted to allow digital processing of dossiers. The judges in Austria seem to have least need of digitisation, as is clear from the compromise that was reached between the Ministry of Justice and representatives of the courts: it was decided that the judges would keep the option of working with paper dossiers after the implementation of digital dossiers.

Project management

Given the current state of digitisation, particular attention was given to matters concerning project management. Various countries have made different choices regarding the involvement and control exercised by the chain partners and the ministries in digitisation projects. A lack of ministerial control and involvement in Denmark had a negative impact on the project to digitise the entire criminal justice system in connection with the upgrade of the police system, while on the other hand there have been successful local initiatives in Denmark (i.e. with virtually no central control). In Austria, Estonia and England, the ministry (or the minister) decided what steps to take. It was also the ministries in those countries that got the chain partners involved. The involvement of the criminal justice chain partners in England, Austria and Estonia was guaranteed through the establishment of various combined consultative bodies and committees at different levels. It seems as if Denmark is now setting up a similar structure with broad-based supervisory committees. In Austria, the public prosecution service and courts are involved because they can give advice and make recommendations on the subjects for which the Ministry of Justice determines the policy. However,

it is still ultimately the ministry that makes the choices and determines the follow-up steps. In Estonia, a large number of working groups have been set up under the direction of the various collaborating ministries, one for each phase in the development and implementation. A common factor in all these different working groups in Estonia is that there is always a combination of technical and IT specialists, end users and project organisers.

The role of the other chain partners

In this study, we restricted our research to the criminal justice chain up to and including the courts. At the same time we have shown that information exchange also takes place digitally with lawyers, in England (by means of secure e-mail), Austria (via ELC) and Estonia (via Public E-File). Considerable attention is paid to security in the facilities used for communication with the defence. In both Austria and Estonia, reduced court fees apply for digital documents to encourage citizens and lawyers to exchange information digitally; in both countries, the digital exchange of information has ultimately been laid down as a requirement by law.

The role of IT companies

Although IT companies are not criminal justice chain partners, the definition of their role is important to the success or otherwise of digitisation. It also seems to be an advantage if existing, proven systems are taken as the starting point for digitisation.

In Denmark, the external IT company was given far too great a role in comparison with the roles played by the chain parties. This was in part due to a lack of involvement and expertise among parties within the criminal justice chain. As a result the project became more of an IT project and there was both a budget overrun and disappointing performance from the IT system. England used a long-term contract so that the company being hired in had an interest in properly functioning systems. In Estonia, they used both an internal IT organisation and external companies. The latter were brought in based on the argument that this would avoid the need to develop new systems completely from scratch. If new systems are needed, they are purchased from these private companies, but they are also modified by the internal IT organisation where necessary. If a system that is needed is not available off the shelf, it is developed by the internal IT organisation. In this way, Estonia seems to be looking for a balance in the most efficient and effective deployment possible of the various parties in digitisation projects, whereby both the public-sector IT organisation and private IT companies are encouraged to work towards systems that perform well. In Austria, it is mainly the government's internal IT organisation that is involved in the development of digitisation projects.

1c. The preconditions, guarantees and security features

Although organisational, technical and legal aspects that had to be set up for digitisation were explicitly inquired about; the people interviewed emphasised organisational and project management matters in particular. This seems to show that organisational agreement and coordination are an important precondition for the success of a digitisation project, perhaps even seen as more important than the exact method of providing technical security or legal guarantees in documents that are to be exchanged digitally.

Preconditions: security

Information transfer security plays a role, but that role is not equally prominent in all countries. The context and level of digitisation in each country give a highly variable picture in terms of this aspect. A number of countries have not made their choice yet, either because the implementation of systems has been interrupted temporarily (Denmark) or because they are still in the analysis stage

(Austria). England in particular has made choices based on pragmatic considerations, such as when choosing a system for storing images, but not based on security. Estonia paid a lot of attention to secure information transfer and an information exchange infrastructure has been developed for a large e-Government project: parts of the criminal justice chain have been using it since information exchange has become digital there. However, a great deal of attention is paid to the exchange of information with lawyers. As stated earlier, England uses secure e-mail for this, Austria uses a government-wide communication system and Estonia used the secure infrastructure mentioned above.

Legal provisions

Although there are specific legal provisions, they seem to differ in the level of detail. The interpretation of the law is somewhat broader in England and the changes in the requirements imposed on the criminal law dossier often turned out to fit in well, almost by accident, with a digital dossier. Estonia deliberately chose to produce a clear description, stating specifically what types of information must be digitally available for whom and how it should be handled. Austria has drawn up legislation for digital information exchange within the public services as a whole in such a way that it applies to both physical and digital information carriers. Denmark has not yet reached the stage of making amendments to the laws or other legal changes. In all countries, legislation has been amended at the moment that was required, e.g. because they ran into something that did not seem to be properly or unambiguously arranged. One condition resulting from legislation (Estonia, Denmark) and from the preferences of professionals (Austria), is the ongoing use of a criminal case dossier on paper, in particular in court. It is possible that those interviewed brought up fewer concrete matters regarding legal provisions because the courts still use paper records and did not run into legal matters that only start to play a role when a case is handled in court using only a digital dossier.

The legal framework and criminal case records

Combined with what the chain partners themselves see as the existing high level of mutual confidence, the function of the dossier in the criminal justice chain seems to affect the extent to which there is a need for certain items such as (digital) tools and guarantees.

The countries that were examined do not have any laws or conditions that have been laid down by other mechanisms regarding the authenticity, integrity and/or completeness of the information that the criminal case record should contain. This is partly caused by the role of the case records in the criminal justice chain. In Austria and Estonia, verdicts are reached based on the content of that dossier, combined with verbal evidence heard during the trial and other evidence shown. Prior to the trial, the judge will be familiar with the content of the case dossier and can prepare the questions that he wants to ask witnesses or suspects using these records. In England (and somewhat less in Denmark), the dossier plays a role particularly in the preparation of the hearing for the prosecutor and the defence. In the majority of cases, the judge is not familiar with the contents of the dossier prior to the hearing: the case must therefore be presented in full during the trial. At the same time, the confidence that the chain partners have in each other's work also seems to affect whether or not conditions ensure authenticity should be regulated by law. In Austria, for example, digital documents that the Public Prosecution Service receives from the police are not signed, because they know that the document has come from the police. If required, the ELC system can be used to find out where a document has been sent from. England has a similar situation.

1d. Provision for exchanging digital dossiers between chain partners

Our results show that numerous options have been chosen for this point. Exchange can be realised by new systems, by links between existing systems, or by systems that were developed elsewhere and that were adapted to suit the requirements of the criminal justice chain.

In all countries, the facilities chosen aim to make sure that double entries of data are no longer needed, which will reduce errors and ensure that less (administrative) work will have to be done.

Use of existing IT systems

England has currently deliberately opted to maintain existing systems (including data definitions and data structures), at least for the digitisation of the flows between the police and the Public Prosecution Service. The final objective is to work towards a platform that can be used by everyone. Estonia has chosen to maintain existing systems, but these are linked to each other by a central approach and central database.

Integrated dossier versus document exchange

The current situation in all four countries is that all the systems and architectures that are currently used for digital data exchange are not able to exchange a complete dossier between two chain partners. All systems transmit individual documents (which may be transmitted individually or together, but not as a single dossier). The next (or final) partner in the chain has to create a complete dossier from them. In England in particular, the objective is to create an integrated digital dossier that can be sorted in various ways at court (chronologically, by witness, by type of evidence, etc.) and that makes it possible to add notes; however, such a dossier does not yet exist.

Digital evidence

The evidence, or parts thereof, is increasingly available in digital form. England is aiming to create an information database in which digital evidence in the form of photos and videos is stored by the police. Other chain partners can consult this database. Initiatives such as these were not seen in the other countries.

Organisational provisions

The organisational facilities required combine a variety of the insights that have been discussed above. For example, all countries do believe that a chain is essential, but also that it is important at the same time for the parties involved to maintain existing facilities, working processes and information systems (Estonia, Austria and England). In addition, all the parties in the chain want to be involved and to have their needs and wishes reflected in systems and databases that are finally implemented (England, Austria and Estonia). This seems to argue in favour of one setup of digitisation that emphasises the organisational and IT-related interfaces and their associated legislation.

2. What are the positive experiences regarding the choices made (for each chain partner, if relevant)? Why are these findings considered positive?

It can be seen from the above that opting for chain integration and a vision that targets that integration, supported by appropriate project management, involvement and vision from ministries and supported by broadly-based consultative bodies at a high level, contributes to the success and positive experiences of the chain partners involved.

Appropriate project management and implementation

Suitable project management and an appropriate implementation seem to contribute to a positive perception among the parties involved. In Austria for example, for the EliAs project, the testing phase, the use of flexible programming and the step-by-step rollout of the application were seen as positive.

Decentralised independence

Another positive experience seems to be that the various chain partners appreciate the possibility of choosing to retain their own work processes and systems, within the concept of a more digitised criminal justice chain. Part of this is that standardisation of the information to be transferred and the IT resources linked to it must be appropriately handled. Successful digitisation fits in closely with the wishes and requirements of the users. In a sense, Austria's (provisional) choice to focus primarily on the wishes of professionals is therefore not so very strange.

Transparency and equality through digitisation

More specific positive findings that were presented relate to the results as experienced by people who were interviewed. When technical features yield greater clarity (Estonia), more insights into cases in the chain (Estonia) or into people's own work (judges in Estonia, the Public Prosecution Service in Austria), then digitisation and the use of IT are experienced as positive. This also happens because it seems to create greater equality among the chain partners. This results in a feeling that the processes are still under the control of the professionals involved, who think this is very important. Even when cases are allocated automatically using a calculation model based on capacity and specialist knowledge for example, those involved see this as positive (the Public Prosecution Services in England and Austria, and the judges in Estonia).

User-friendliness and support by IT

User-friendliness of systems or applications leads to positive findings (Estonia, Austria), which fits in with all the literature about computerisation and digital working methods. Conditional to this is that IT must really have a supporting role and this goes for the role of the IT companies too. England and Estonia are examples of this. Giving the IT organisation involved a leading role does not fit in with this approach.

Acceptance and use

Estonia, England and Austria are positive about the extent to which the various information systems are used for digital transfer of documents and information, not so much in terms of the results when the systems were used as when the extent of their use is taken as the point of reference: the figures are increasing.

3. What are the negative experiences regarding the choices made (for each chain partner, if relevant)? Why are these findings considered negative?

The findings presented as negative are in particular about the choices made (or (lack thereof), and not so much about negative experiences with the digitisation itself.

The positive points listed in Question 2 are also immediately the negative points for project management: lack of a clear vision or failing to choose one, lack of support, lack of commitment and only minor contributions from various high-level strata resulting in negative experiences and poor results, as well as making it too easy not to accept the solutions chosen, as the Danish case shows.

Inadequate organisation and working processes

Organisational embedding is very important for the success of digitisation initiatives. Digitisation must become part of the way that the chain operates and must not be set up as an additional working process. This prevents duplication and streamlines the working processes. On the one hand, the independence and autonomy of the professionals must be monitored. On the other, leaving existing processes entirely unchanged and transferring the original (paper-based) processes as-is into an identical digital situation (Austria and Denmark) is not successful: it fails to ensure sufficient improvement of the information exchange between organisations. It becomes even worse if the entire paper process is still retained (Denmark). Finally, communication about the chain process is important: the activities to be performed will soon be seen as unnecessary if it is not made sufficiently clear that this saves work elsewhere in the chain.

Training and education

To make sure that the implementation will be a success, it is important to pay sufficient attention to testing and training the end users. In both Austria and Denmark, a lack of support from trainers (training facilities, test environments) or a lack of training for the end users was seen to lead to negative experiences with the systems, particularly because this means that users cannot make full use of the systems that have been developed.

4. Are there any indications in the countries examined to show that the choices made contribute to the objectives of VPS (Performance Improvement in the Criminal Justice Chain)? If so, what are they?

There is not much quantitative data available

Our investigations revealed very few concrete insights on this point, because the countries being examined had little or no data in this area. People are not able to measure the results of digitisation directly, or they find it awkward to make direct (objective) links between initiatives and results within the chain. To a certain extent, as in England, the primary goal of digitisation is also cost reduction and efficiency improvements. To some extent, there are no effects because of the lack of implementation. Finally, the focus in Estonia was more on providing services for the public than it was on other effects. In Estonia, people are looking at speeding up how cases are dealt with and improving the quality, and they would like to be able to generate reports about this too. However, this capability is currently still under development and it is not (yet) possible to show what the results of the digitisation are. The VPS objectives can in fact only be seen explicitly in the new objectives in Denmark, but they have not yet been achieved there.

Positive perceptions about improvements

The experiences of those interviewed do indeed give pointers to improved performance in the criminal justice chain. As regards successfully dealing with criminal cases or allowing them to progress, there are indications in Austria that a legislative amendment (and the stricter checks resulting from it by the public prosecutors on the preliminary investigations) has led to more cases being legitimately halted and also in more cases coming to the Public Prosecution Service. In England, more cases are coming before the courts because the Public Prosecution Service is obliged to check the preliminary investigations by the police. In Estonia, computerising the completion and monitoring of criminal records has led to a better flow of information to the police and improved controls on the punishments that have to be implemented. Automatic allocation of cases in England, Estonia and Austria is already resulting in a better-balanced distribution of cases, so that the capacity is being utilised better. In Austria, automatic allocation has progressed from assignment based purely on the

available capacity to assignment based on expertise. This should result in more cases being picked up by people with the requisite specialisations, who can deal with these cases more effectively. In Estonia, the development of E-File is aimed at achieving transparency, both for the parties in the chain and for the general public. The public part of E-File gives the general public insights into the criminal cases that they are involved in. For the victims, this system then lets them see how the criminal case is progressing as well as showing them the punishment that is ultimately imposed upon the perpetrator.

Additional observations and conclusions

The study has also revealed a number of interesting themes that are somewhat outside the scope of the main questions. Nevertheless, these themes were still relevant or had an effect on digitisation in the criminal justice chains in the four countries being examined.

A digitisation backlog

The first additional conclusion is that digitisation is still poorly developed in the countries that we investigated. Neither Denmark nor Austria have achieved or done very much yet on digitisation within the criminal justice chain, although both countries have already seen a lot of developments in the field of e-Government. England and Estonia have already digitised a significant proportion of the chain, but the courts (and the judicial authorities) in England are as yet only involved in pilots. The parties involved in the chain in Estonia are all connected together and are able to exchange documents digitally with each other (as well as with the general public and with lawyers). At the same time, though, the court hearings in Estonia still use paper files (as is the case in the other countries) because the law deems these to be the originals. As a consequence, it is noteworthy that digitisation of the criminal justice chain is lagging behind digitisation in other governmental services.

The organisation and the process for digitisation

The general conclusion is that no single best way has been found for introducing or organising digitisation. Digitisation of the criminal justice chain is partially determined by aleatory events that are difficult to control, such as local initiatives between parties (Denmark), a specific problem (how to deal with unknown perpetrators in Austria), specific legislation (simplified procedures after a guilty plea in England) and the history of the country (the organisation of the system, philosophy, the role of the criminal case records, etc.). The interviews have shown that digitisation cannot always be planned; the process of digitisation in Denmark and England seems to have taken on a more organic form. This means that both successful and failed forms of digitisation sometimes seem more awkward to translate into a new situation than might have been thought beforehand. Estonia was the only country where things went very differently. From the very start, there was a clear vision of where they wanted to be in future, with requirements and conditions that the architecture under development had to comply with. The roles of the various parties in the development and implementation were also clarified explicitly beforehand in Estonia. A decision was taken, though, to develop and implement this architecture step by step over a time interval of at least a decade. The fact that Estonia is a small country with its own specific context also makes the translation to other countries trickier.

Differences in the organisation of the criminal justice chain at the level of ministries, agreement between the various partners in the chain (the police, the Public Prosecution Service and the judicial authorities), the organisation of the various partners and the form of the criminal case records all have roles to play in how digitisation is organised or implemented. The organisation of the projects for digitisation largely determines the level of satisfaction with the results.

Objectives and results

The conclusion here is that numerous reasons and objectives have been defined for digitisation, but that these are not determining factors in success or failure. The objectives of digitisation vary greatly between the countries that were examined. England was looking primarily at cost reduction, Austria was emphasising professional support for the courts, whereas Denmark was positioning criminal law within the general context of digital government. Finally, Estonia was emphasising accessibility and service for individual members of the public. Choices such as these have had an effect on the design and structure of digitisation, in aspects such as data access and data security. Partly because of the varying objectives, but also because of the lack of suitable quantified data and material for comparison, it is impossible to make any statements about the effects of digitisation. Irrespective of the aims, we can however conclude that digitisation of the processes in the courts is very limited.

Legal restrictions

Legal restrictions only appear to play a very limited role in the countries being examined. They are generally seen as a less significant success or failure factor than the organisational cooperation between the various departments (police, Public Prosecution Service and the judicial authorities), which all of the respondents listed as crucially important.

Reflection on the study

A significant principle and an underlying assumption before starting to collect data was that digitisation in the criminal justice chain in the European countries selected would already be well advanced or even completed and implemented in practice. However, digitisation turned out to be less advanced in practice than had been expected. Although this ultimately led to fewer insights in terms of the original objectives of the study, it does allow the conclusion to be drawn that digitisation is probably more complex after all.

In our study, we went no further than the police, the Public Prosecution Service and the courts of first instance. Despite that, the study has revealed a wealth of detailed information about digitisation in the criminal justice chain. The results show that the theoretical approach used - the supply chain management angle - was relevant. It has made clear that many of the partners in the chain do not actually realise that they are part of a chain, in which they are carrying out activities for the benefit of the next link downstream. In addition, the results demonstrate that it is precisely a lack of chain integration and chain-oriented thinking in the criminal justice chain that plays a significant role in the digitisation backlog.

Like virtually any other exploratory investigation, this study has also generated additional subjects that need exploring further. The following subjects are discussed in more detail in Chapter 8: defining development models that are appropriate for the visions and the legal systems; how to agree upon and integrate digitisation initiatives within and between the partners in the chain; the role of legal professionals in digitisation; and the integration of the desired social and operational results of digitisation.

Points for attention in digitisation

A number of practical points for attention for digitisation in the criminal justice chain (some of them rather more speculative) in the four countries examined can be distilled from the results presented. These points for attention relate to both the chain in general and to each of the organisations involved, the setup of the project organisation, and the technical and legal preconditions.

1. Keeping an eye on the steering and coordination

In all the countries that were examined, it turns out to be important that the ministries involved have a clear involvement and vision, or must steer the activities. When multiple ministries are involved, coordination between them is extremely desirable. In addition, it is crucially important to organise the involvement and agreements between the partners in the chain properly by setting up consultative bodies at a high level.

2. Keeping an eye on the project management

It can be seen from successful digitisation projects - and possibly even more so from the failures - that a lot of gains can be made in this area. The greatest danger here is that a project will be seen principally as a computerisation or IT project rather than an organisational improvement project.

3. Chain-oriented thinking

A significant part of the steering and coordination relates to getting the partners in the criminal justice chain to think in terms of that chain. A key component of that is thinking more horizontally, along the various steps within the criminal justice chain, rather than vertically in terms of the hierarchical structure of your own organisational component. This can be encouraged at both the strategic and operational levels.

4. Starting with the quick wins

Experience from both the successful and the less successful countries teaches us that it is sensible to start with subprojects where quick wins can be obtained relatively easily in the form of cost savings, or quicker or better processes. There are various options for this: starting with a process for which very little has been defined as yet (e.g. the unknown perpetrators in Austria), or digitising the processes where efficiency gains can be made quickly and with little effort (e.g. guilty pleas in England).

5. Chain-oriented thinking from the ministries

The countries that we looked at have shown that breaking away from the vertical organisational structures is a task that has to be taken on by the Ministry of Justice, cooperating if necessary with Internal Affairs and/or a coordinating ministry. These ministries have the appropriate authority and can provide a good overview by defining overarching goals that encourage cooperation between the organisations within the chain. A corollary of this is that any goals that have been specified for each link within the chain will have to be dropped if they are not in line with the overall objectives of the chain. At the same time, some or all of the responsibility for digitisation projects must be given to the partners in the chain in order to generate commitment and create a sense of urgency.

6. Aligning the operational processes

In order to achieve changes, it seems important that the focus should be placed on the working process that takes place between the partners in the chain. Digitisation of that process is a derivative and supporting tool, rather than a goal in its own right. Putting the chain process in the middle of things also means that the partners in the chain will have to accept that the benefits will be noticeable primarily at the chain level and not necessarily within the organisations of one or all parties within the chain. Continuous alignment and agreement between the organisations is needed if a picture is to be obtained of the benefits achieved (and the expected disadvantages).

7. IT and project management expertise within the chain

Too much outsourcing and too little IT expertise and project management expertise within the chain yield projects that cannot be properly controlled. If projects are to succeed, it is important to involve the users. Professional autonomy and the associated working processes and activities are extremely important for the level of quality that can be achieved in the chain as a whole. There will be resistance if too little attention is paid to this. In addition, it is more useful to draw up concrete objectives that are to be achieved and carry out projects step by step, rather than focusing on deadlines. Choosing tried and tested systems and technology for which the market parties can offer proper help, rather than being overly demanding about what a system must be able to do immediately, seems to be important in successful digitisation initiatives.

8. Legal aspects

Differences can be seen among the various countries in the way that the criminal justice chain is organised, the role of the criminal case dossier and the agreements between the partners in the chain. It is striking that, despite the differences our study revealed in all these countries, there turned out to be no major obstacles in terms of the legal aspects or the criminal law procedures. Modifications were needed sometimes, but were not seen as problematic by the people who were interviewed. Other sources also did not show that legal aspects had proved problematic. In addition, judges in some countries seem to handle specific procedures in such a way that they are applicable to both cases in which the files are in digital form and those where they are still working with paper case files.

9. The role of IT

The results show that the role of IT is not the deciding factor in a success story, but can be one of the reasons for failures. Retaining existing systems and focusing on the links with other organisations and their IT systems has advantages over attempts to redesign the whole system centrally in one go, even when the ultimate goal is to create such a central system or platform. When choosing new systems, it is important to go for existing, working systems and tried-and-tested technology. In addition, it seems sensible to set up some kind of partnership arrangement with an IT supplier. Finally, it is wise to keep the IT systems as open and flexible as possible, so that existing and new components can be connected up to them.

10. Digitisation and the goals to be achieved

Each of the countries examined had its own underlying objectives for digitisation. The degree of digitisation and how it is used will have to be embedded in the chain in such a way that it helps achieve the objectives. The people interviewed were unable (or not yet able) to demonstrate whether the intended goals have actually been achieved in the countries we looked at. It was however clear, for instance, that transparency in the criminal justice chain can become more effective through digitisation, as long as this is designed explicitly into the chain (see Estonia). This type of consistency between the goals and the digitisation itself seems to be a major success factor.

In conclusion

Digitisation offers numerous opportunities for making improvements in the criminal justice chain, so it is reasonable to set ambitious targets for the improvements that are to be implemented. However, there is a hidden danger lurking in each and every improvement scheme of wanting to achieve everything in one go by setting up a large-scale, one-off project. The findings of this study suggest that digitisation must above all be part of an on-going or long-term improvement process that aims for better alignment and streamlining within a chain of organisations, followed by and supported by the introduction of suitable IT. This study suggests that no single ideal approach can be put together

for digitisation projects; the best approach depends on the country-specific context and the goals underpinning the digitisation. Key conditions for such schemes to succeed are finding a way to fit in with specific circumstances and small-scale improvement activities within and between partners in the chain, plus steering of the chain by the ministry, based on a vision that focuses on chain integration. Digitisation is not an end in itself here. Instead, it is a resource, a tool that works in conjunction with e.g. the legal context to assist further streamlining. Organisational obstacles, which are largely derived from habits and for historical reasons, obstruct that streamlining and therefore need to be eliminated. A key challenge then remains in finding an equilibrium between prudence about the content and professional autonomy on the one hand, versus costs, procedural agreements throughout the chain and speed on the other.

1 | Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een inleidende beschrijving van het onderzoek naar buitenlandse ervaringen met digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen. In de volgende paragrafen komen de aanleiding voor het onderzoeksproject, de doelstelling, de onderzoeksopzet en de relevantie van het onderzoek aan bod. De inleiding wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoeksproject

Het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt geconfronteerd met omvangrijke bezuinigingen. Tegelijkertijd verwachten zowel maatschappij als politiek dat een kwalitatief hoog niveau van veiligheid en justitie gewaarborgd blijft. Volgens de Algemene Rekenkamer is echter sprake van een niet goed functionerende en presterende strafrechtketen, i.e. de keten van organisaties die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging en berechting van verdachten.¹ Deze conclusie wordt door de minister van Veiligheid en Justitie onderschreven.² Voor de fundamentele en ingrijpende verbetering van de prestaties van de strafrechtketen is volgens de minister een groot aantal maatregelen noodzakelijk.³

In het Actieprogramma ‘Sneller recht doen, sneller straffen’⁴ van oktober 2011 gaf de minister aan welke initiatieven in gang zijn gezet voor een betere en snellere afdoening van strafzaken. Deze initiatieven zijn gericht op verkorting van doorlooptijden, verbetering van de kwaliteit van afdoening, samenwerking tussen ketenpartners en herinrichting van werkprocessen en procedures. Het geheel van bestaande en nieuwe maatregelen is sinds zomer 2012 gebundeld in het Programma Versterking Prestatie Strafrechtketen (VPS) binnen het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. De ambities van de minister zijn:

- méér strafzaken succesvol afhandelen;
- personen die zijn veroordeeld hun straf daadwerkelijk laten ondergaan;
- verdachten sneller recht doen en daders effectiever straffen;
- de belangen van het slachtoffer in de strafrechtketen een belangrijker plaats geven.⁵

Eén van de maatregelen voor de fundamentele en ingrijpende verbetering van de prestaties van de strafrechtketen is de invoering van het ‘digitaal procesdossier strafrecht’.⁶ Het doel daarbij is een ‘digitaal ondersteunde procesgang in het strafrecht, waarbij een digitaal procesdossier de verbindende factor is. Werken met een digitaal procesdossier betekent dat elke ketenorganisatie de eigen producten digitaal beschikbaar stelt voor een volgende stap in de keten door ze in te voegen in een digitaal procesdossier’.⁷

¹ Algemene Rekenkamer 2012.

² *Kamerstukken II* 2011/12, 33173, nr. 1 en 2.

³ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279, nr. 147.

⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279, nr. 126.

⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, nr. 165, p. 1; nieuwsbericht V&J-site 5-7-2013.

⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 147, p. 14-17; idem -156 p. 2 en -165 p. 5-6.

⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279, nr. 147, p. 15.

De digitale uitwisseling van processtukken vormt een eerste stap in het volledig digitaal werken in de strafrechtketen. In 2016 moeten de processtukken in de strafrechtketen digitaal worden uitgewisseld tussen de ketenpartners Nationale Politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak maar ook met overige ketenpartners zoals Koninklijke Marechaussee, Bijzondere Opsporingsdiensten, Raad voor de Kinderbescherming, reclasseringsorganisaties, Dienst Justitiële Inrichtingen, Bureaus Jeugdzorg, GGZ, Centraal Justitieel Incassobureau, Bureaus Jeugdzorg en Justitiële Informatiedienst. Tevens is een doelstelling van het ministerie dat burgers en advocaten digitaal moeten kunnen communiceren met Openbaar Ministerie en rechtspraak.⁸

Er zijn al verschillende stappen gezet op weg naar de digitale uitwisseling van processtukken. Omdat het Wetboek van Strafvordering uitgaat van papieren processtukken, maakt het digitale procesdossier juridische voorzieningen noodzakelijk voor de status van stukken in het procesdossier en voor de inzage in processtukken door alle relevante partijen.⁹ In 2013 is een waarmerk-, teken- en validatieservice ontwikkeld voor de ketenorganisaties. Voor de waarborging van de authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken wordt gewerkt aan een concept wetsvoorstel digitale processtukken. Tevens wordt gewerkt aan een visie op de informatievoorziening in de keten.¹⁰ In 2016 moeten voorzieningen zijn gerealiseerd voor digitale uitwisseling van processtukken tussen Openbaar Ministerie en de Rechtspraak met de burger en de advocatuur.¹¹

Nederland is niet het enige land dat digitalisering en digitale uitwisseling van informatie in de strafrechtketen nastreeft. Ook in het buitenland is een tendens te zien richting digitalisering en digitale informatieoverdracht, zowel binnen organisaties in de strafrechtketen als tussen organisaties die onderdeel uitmaken van de strafrechtketen.¹² Gezien de omvang van het digitaliseringsproces in Nederland wil de beleidsdirectie Veiligheid en Bestuur (DVB) graag leren van ervaringen die in andere landen zijn opgedaan. Op basis van deze ervaringen kan digitalisering in de Nederlandse strafrechtketen nog meer gedegen en weloverwogen worden aangepakt. Omdat er weinig openbare documentatie beschikbaar is over ervaringen die internationaal zijn opgedaan met het digitaliseren van informatieoverdracht in de strafrechtketen heeft de DVB het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht onderzoek hiernaar te laten doen. Dit onderzoek wordt hieronder het onderzoeksproject 'Digitalisering in strafrechtketens' genoemd.

1.2 Doelstelling

In het offerteverzoek¹³ heeft het WODC geformuleerd inzicht te willen krijgen in de keuzes die in andere landen zijn gemaakt bij het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen en de ervaringen daarmee. Indien mogelijk, wil de directie de resultaten van het onderzoek gebruiken voor de ontwikkeling van digitaal werken in de

⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 147, p. 15; *Kamerstukken II* 2012/13, 29279 nr. 165, p. 5; nieuwsbericht V&J-site 5-7-2013.

⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 147, p. 17.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 29179 nr. 156, p. 2.

¹¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 29279 nr. 165, p. 5

¹² Fabri & Contini, 2001; Reiling, 2012.

¹³ Offerteverzoek t.b.v. onderzoek 'Inventarisatie buitenlandse ervaringen met digitaal werken in de strafrechtketen' (WODC 2388), dd. 15 oktober 2013.

strafrechtketen in Nederland. De doelstelling van het onderzoeksproject *'Digitalisering in strafrechtketens'* is dan ook het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling in enkele andere landen is aangepakt. Hierbinnen heeft de opdrachtgever de wens geformuleerd om het onderzoek specifiek te richten op het inventariseren van gemaakte keuzes en daaruit voortkomende ervaringen rondom de volgende vier onderwerpen:

- de toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners;
- de verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners;
- de randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen;
- de voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners.

In de offerte hebben de onderzoekers bovenstaande doelstelling en speerpunten geplaatst in een ketenperspectief (zie paragraaf 1.3). Als zodanig is het onderzoek een specifieke richting en focus meegegeven die keuzes en beslissingen tijdens het onderzoeksproces hebben geleid en gevormd.

Vanuit het gekozen perspectief omvatten de eerste twee onderwerpen het verkrijgen van inzicht in de verschillende stappen die binnen de strafrechtketen hebben geleid tot digitale informatie-uitwisseling. Het doel is in kaart te brengen op welke manier in de verschillende landen is toegewerkt naar het digitaliseren en digitaal overdragen van informatie en de rol en bijdrage van (en gevolgen voor) elke ketenpartner daarin. Verwacht kan worden dat verschillende landen hierin, gedreven door gewoonte, juridische restricties en gekozen wijze en niveau van digitalisering, verschillende overwegingen en keuzes hebben gemaakt ten aanzien van taakverdeling en afstemming bij het initiëren van digitale informatie-uitwisseling, maar ook in organisatorische zaken rondom implementatie en uitvoering (zoals verantwoordelijkheden, planning en regie).

Het derde en vierde onderwerp gaan, uitgaande van het gekozen perspectief, over de kwaliteit van de processen die zich afspelen tussen ketenpartners. De doelstelling is om in verschillende landen na te gaan hoe men is omgegaan met randvoorwaarden en voorzieningen die een rol spelen bij het digitaal overdragen van informatie van de ene naar de andere ketenpartner. Hierbij hebben we ervoor gekozen ons te richten op het samenspel tussen organisatorische, informatie-gerelateerde en juridische randvoorwaarden en voorzieningen.

Het is de intentie van de beleidsdirectie van het ministerie van Justitie, door in kaart te brengen hoe informatie-uitwisseling in de strafrechtketen in andere landen is gedigitaliseerd en in hoeverre daarin de gemaakte keuzes succesvol zijn gebleken, lering te trekken voor de Nederlandse situatie. Mede op grond van potentiële belemmeringen en randvoorwaarden die in andere landen ervaren zijn, kunnen keuzes en inrichtingsvraagstukken rondom het ontwerp en de invoering van gedigitaliseerde informatie-uitwisseling in de strafrechtketen in Nederland worden afgewogen en vormgegeven. Deze doelstelling maakt het ook noodzakelijk om, naast het in kaart brengen van de ervaringen met digitalisering in buitenlandse strafrechtketens, de Nederlandse situatie vanuit een ketenperspectief in kaart te brengen.

1.3 Onderzoeksopzet

Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat werkprocessen die verdeeld zijn over verschillende partners in een keten ten principale supply chain ketens zijn. Onder een supply chain verstaan we het geheel van organisaties die gezamenlijk werken aan de totstandkoming van een product of dienst.

Typische partners in de strafrechtketen zijn de politie, het OM, de rechtbank(en) en organisaties in de executiefase van beslissingen, die samen zorg dragen voor de rechtshandhaving. Voortbouwend op het rapport van de Rekenkamer (2012, p. 4) over prestaties in de strafrechtketen illustreert het volgende citaat dat strafrecht inderdaad een supply chain is van aan elkaar gekoppelde organisaties:

De strafrechtketen bestaat uit organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen: van opsporing via vervolging en berechting tot en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Wanneer de politie kennisneemt van een misdrijf kan de politie overgaan tot opsporing en proberen bewijzen te verzamelen tegen een al dan niet bekende verdachte. De politie kan een zaak soms afdoen met een sepot, Halt-verwijzing, transactie of strafbeschikking. Andere zaken worden ter vervolging aangeboden aan het OM. Het OM kan vervolgens besluiten, al dan niet onder voorwaarden, een zaak niet verder te vervolgen (seponeren), de zaak zelf af te doen (transactie of strafbeschikking) of de zaak voor te leggen aan de rechter. De rechter doet daarna een uitspraak, waartegen OM en/of verdachte, binnen zekere beperkingen, in hoger beroep kunnen gaan. Opgelegde straffen zoals boete, gevangenisstraf, taak- of werkstraf worden vervolgens ten uitvoer gelegd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Halt en de reclassering.

Vanuit een supply chain perspectief beschouwen we ieder van deze organisaties enerzijds als een klant van een voorgaande organisatie in de keten van rechtshandhaving. Anderzijds voegt iedere organisatie ook weer iets toe aan die dienst, door toevoegingen aan het dossier dan wel door beslissingen in de strafzaak te nemen of die beslissingen ten uitvoer te leggen. Om een keten als één geheel te laten werken is het van groot belang dat de werkprocessen en werkzaamheden van verschillende ketenpartners goed op elkaar aansluiten. De ketenpartners in de strafrechtketen zijn van elkaar afhankelijk in, onder meer, de informatie die zij krijgen van elkaar of nodig hebben teneinde hun eigen activiteiten in de keten goed te kunnen uitvoeren. Informatie-uitwisseling en het delen van informatie tussen ketenpartners is een essentieel element in het verbeteren van de aansluiting en samenwerking in ketens en de coördinatie tussen ketenpartners, en daarmee de prestatie in termen van kosten, snelheid, betrouwbaarheid en kwaliteit. Informatie in de strafrechtketen betreft zowel informatie over het verloop van diverse stappen, maar is met name ook het product van het gehele proces.

Het vakgebied dat zich bezighoudt met het ontwerpen, inrichten, beheersen en verbeteren van supply chains is het vakgebied Supply Chain Management (SCM). Dit vakgebied is oorspronkelijk afkomstig uit de industrie. Het afgelopen decennium is, met de opkomst van de diensteneconomie, ook aandacht besteed aan het ontwerp, het functioneren en optimaliseren van supply chains in dienstensectoren.¹⁴ Twee centrale thema's zijn het management en de integratie van supply chains, deze thema's zijn erop gericht om de aansluiting van en afstemming tussen verschillende partners/organisaties in een voortbrengingsketen te optimaliseren.¹⁵ De centrale gedachte daarbij is dat naar een zo gelijkmatig mogelijke, beheerste stroom van activiteiten en deelprocessen moeten

¹⁴ Ellram et al. 2004; Giannakis 2011.

¹⁵ Zie o.a. Van der Vaart en Van Donk 2008.

worden gestreefd die 'ruw materiaal' omzet in een eindproduct. Het 'ruw materiaal' kan bestaan uit grondstoffen, maar ook uit data, documenten en informatie, die door verschillende partijen samengevoegd moeten worden tot een dossier. Het streven hierbij is om de keten zodanig in te richten dat aan de wensen van de uiteindelijke klant wordt voldaan (in termen van kwaliteit en tijdigheid van het product) tegen zo laag mogelijke kosten.

In het algemeen wordt ICT gezien als een uiterst belangrijk, zelfs onontbeerlijk hulpmiddel om de prestaties van ketens te verbeteren (zie Zhang et al., 2011, voor een overzicht). Ook in de Nederlandse strafrechtketen worden digitalisering en digitale uitwisseling van informatie nagestreefd om prestaties van deze keten op het gebied van kosten, kwaliteit en snelheid te verbeteren. Er wordt verondersteld dat digitalisering leidt tot betere (in termen van kwaliteit en snelheid) overdracht van informatie, waardoor organisaties beter en gemakkelijker met elkaar kunnen samenwerken en werkzaamheden met elkaar kunnen coördineren.¹⁶

Het supply chain management perspectief helpt om te abstraheren van de strafzaak-specifieke benadering die vanuit juridisch perspectief over het algemeen gewenst is (elke zaak en elk dossier is uniek). Vanuit het perspectief van informatie-uitwisseling, informatiestromen en digitalisering daarvan is het juist gewenst op zoek te gaan naar gemene delers en structuren in de informatiestromen. Zo zijn vanuit een juridische optiek dossiers zeer verschillend en een deel ervan is zeer complex. Vanuit een supply chain perspectief zijn strafrechtketens tamelijk overzichtelijk; het eindproduct van de keten is helder (het dossier en het op basis daarvan afdoen van een strafzaak). Ook de ketenpartners die een rol kunnen spelen, en de informatie en documentatie die zij, indien nodig, kunnen aanleveren zijn bekend. Specifieke strafrechtelijke karakteristieken, zoals veiligheid, vertrouwelijkheid en bescherming van individuele rechten, maken het uitwisselen van informatie vanuit een supply chain perspectief daarentegen wellicht wel weer lastig. Waar supply chain management bijvoorbeeld streeft naar het creëren van goede en soepele doorstroom van informatie of deelproducten in een keten, kan het streven belang om elke strafzaak individueel te beoordelen en zorgvuldig aan de wet te toetsen deze doorstroom belemmeren. Daarnaast vragen na te leven principes als authenticiteit en integriteit om het nemen van specifieke maatregelen om de echtheid van documenten te kunnen aantonen. Zulke karakteristieken spelen ook in de huidige opzet van de keten, maar krijgen wellicht een andere betekenis en invloed in een digitale keten. Een deel van het wettelijke kader kan in een overgangsfase naar een digitaal dossier belemmerend werken, omdat het toegesneden is op een fysieke werkelijkheid in plaats van een digitale.

In dit onderzoek zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord vanuit het hierboven geïntroduceerde ketenperspectief en daaraan gerelateerde vakgebied Supply Chain Management. Daarmee is het in deze studie gehanteerde analyiseniveau de samenwerking tussen organisaties. Meer specifiek gaan we in op de activiteiten die zich tussen organisaties in de strafrechtketen afspelen en de informatie die tussen deze organisaties wordt overgedragen ten behoeve van het strafrecht dossier (en het op basis van dit dossier afdoen van een strafzaak). De werkprocessen en activiteiten die niet tussen, maar *binnen* de individuele ketenpartners plaatsvinden worden waar relevant voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen meegenomen. Het juridische perspectief, dat onlosmakelijk met het strafrecht is verbonden, zal in dit onderzoek worden verweven met het

¹⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 147.

ketenperspectief. In de literatuur die in hoofdstuk 2 wordt gepresenteerd zal verder op het supply chain managementperspectief worden ingegaan.

Onderzoeksvragen

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 is het doel van het onderzoeksproject '*Digitalisering in strafrechtketens*' het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling in enkele andere landen is aangepakt en uitpakkt. Meer specifiek hebben we ons op basis van de vraag van de opdrachtgever gericht op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de (in paragraaf 1.2) genoemde vier onderwerpen (i.e. de toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners; de verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners; de randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen; de voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners) en wat waren de redenen daarvoor of overwegingen daarbij?
- Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?
- Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?
- Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS)?¹⁷

Afbakening van het onderzoek

In elk onderzoek is een heldere afbakening van het onderzoeksgebied noodzakelijk. Zoals eerder beschreven wordt dit onderzoek uitgevoerd vanuit het perspectief van supply chain management en richt zich daarmee op de samenwerking tussen organisaties in de strafrechtketen. Hieronder staat beschreven welke verdere afbakening gekozen is in het onderzoek '*Digitalisering in strafrechtketens*'.

Als in dit onderzoek wordt gesproken over digitalisering, wordt daarmee bedoeld het omzetten van een fysieke drager van informatie naar een elektronische drager van informatie met als doel het digitaal kunnen uitwisselen van gegevens en/of documenten tussen ketenpartners (zie ook definities).

In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen het strafrecht dossier¹⁸ als eindproduct van de strafrechtketen te beschouwen, omdat het uiteindelijke doel van de keten is om op basis van het

¹⁷ De in het programma VPS voorgestelde doelstellingen zijn de volgende:

- Meer strafzaken worden succesvol afgehandeld;
- Meer veroordeelde personen ondergaan daadwerkelijk hun straf;
- Verdachten worden sneller berecht;
- Daders worden effectiever gestraft;
- Belangen van slachtoffers krijgen een belangrijkere plaats in de strafrechtketen.

Voor zover mogelijk en relevant wordt in de dataverzameling in de onderzochte landen ingegaan op bovenstaande punten in het licht van digitalisering en digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen.

dossier de strafzaak af te doen. Daarnaast gaat het dossier, in optimum,¹⁹ langs alle partijen in de keten en voegen alle ketenpartners hier informatie aan toe, op basis waarvan de volgende ketenpartner zijn of haar primaire taak in de keten kan vervullen. Daarmee is het dossier de drager van informatie en komen hierin alle informatie- en documentstromen die zich tussen de ketenpartners afspelen, samen. Het strafrechtdossier bestaat uit zowel een intern als extern deel, i.e. een deel waar alleen de desbetreffende ketenpartner zelf mee werkt en een deel dat wordt overgedragen naar de volgende ketenpartner. Dit onderzoek richt zich op het externe deel van het strafrechtdossier. De primaire partners die werken met het dossier in de strafrechtketen zijn de politie, het OM en de rechtbank, maar ook andere partners voegen informatie toe aan of werken met het dossier. In dit onderzoek richten we ons voornamelijk op de primaire ketenpartners.

Binnen de strafrechtketen richt dit onderzoek zich op de opsporing, vervolging en berechting in eerste aanleg. De tenuitvoerlegging is buiten beschouwing gelaten, het hoger beroep en cassatie zijn waar relevant meegenomen in het onderzoek. Daarnaast ligt de nadruk van het onderzoek op informatie-uitwisseling die binnen de landsgrenzen plaatsvindt, en niet op informatieoverdracht tussen landen. In de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we ons gericht op de strafrechtketen voor volwassenen.

Bij het in kaart brengen van het proces van digitalisering en digitale informatie-uitwisseling hebben we ons met name gericht op organisatorische en juridische factoren die van invloed zijn geweest op dit proces. We hebben ons in mindere mate gericht op de specifieke typen (merken) ICT systemen en hardware die in elk van de landen is gebruikt om de digitalisering te verwezenlijken.

Definities

In het onderhavige onderzoek gaan we uit van de volgende definities:

Strafrechtketen: de keten van activiteiten uitgevoerd door verschillende ketenpartners die leidt tot de afdoening van een strafzaak.

Informatieketen strafrecht: de keten van informatiestromen en documenten die tussen ketenpartners worden uitgewisseld teneinde een compleet strafrechtdossier samen te stellen op basis waarvan een zaak kan worden afgedaan.

Ketenpartner: Organisatie die een specifieke rol speelt in het tot stand komen van het eindproduct van de keten. De specifieke rol van de ketenpartners in dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het strafrechtdossier.

Strafrechtdossier (zaaksdossier): De verzameling van alle processtukken die betrekking hebben op één strafzaak.

¹⁸ Ter verheldering: het strafrechtdossier op zich en niet de persoon die gebonden is aan het strafrechtdossier wordt als eindproduct beschouwd. Voor dit perspectief is gekozen aangezien in dit onderzoek zich richt op de inhoud en de uitwisseling van de inhoud van het strafrechtdossiers.

¹⁹ Uit eerder onderzoek (Rekenkamer, 2012, Prestaties in de strafrechtketen) blijkt dat ongewenste uitstroom van zaken voorkomt, hier is echter geen sluitende kwantitatieve informatie over beschikbaar. Echter, wanneer een zaak de gehele keten doorloopt, van melding tot uitspraak in eerste aanleg, vormt het dossier de verbindende factor tussen alle betrokken partijen.

Processtukken: alle stukken die voor de door de rechter te nemen beslissing redelijkerwijs van belang zouden kunnen zijn ex art. 149a lid 2 Sv, verzameld tijdens het strafrechtelijk vooronderzoek.

Opsporingsonderzoek ex art. 132a Sv: Onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

Vervolging: het door het Openbaar Ministerie betrekken van een rechter bij de zaak²⁰) en het opleggen van een strafbeschikking door het Openbaar Ministerie (Titel IVa Wetboek van strafvordering).

Berechting: het beslissen over een strafzaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter die op basis van het strafrechtddossier de vragen uit art. 348 en 350 Sv beantwoordt en op grond daarvan een einduitspraak doet.

Strafproces: Hiermee wordt bedoeld het strafproces zoals dat in het Wetboek van Strafvordering is neergelegd (of in een equivalent hiervan in het buitenland).

Proces(sen): Hiermee doelen we op de bedrijfskundige processen.

Digitalisering: het omzetten van een fysieke drager van informatie naar een elektronische drager van informatie.

Digitalisering binnen strafrecht: het omzetten van de fysieke verslaglegging, uitwisseling en toegankelijkheid van processtukken naar digitale verslaglegging, uitwisseling en toegankelijkheid in het strafrecht.

NB: Automatisering wordt daarbij buiten beschouwing gelaten. Onder Automatisering verstaan wij het zodanig veranderen van (organisatorische) procedures/werkwijzen, processen of systemen dat de daarbij vereiste handelingen of werkzaamheden automatisch worden verricht.²¹

Digitale informatie-uitwisseling: het in elektronische vorm uitwisselen van informatie tussen partijen in de keten.

Onderzoeksmodel

Enerzijds beantwoordt dit onderzoek de hiervoor gepresenteerde onderzoeksvragen voor elk van de onderzochte landen. Anderzijds zijn we vanuit een ketenperspectief op zoek naar overkoepelende inzichten over de aanpak van en ervaringen met digitalisering in buitenlandse strafrechtketens. Om strafrechtketens in verschillende landen met elkaar te kunnen vergelijken maken we in dit onderzoek gebruik van het in Figuur 1.1 gepresenteerde raamwerk. Dit raamwerk omvat de door de opdrachtgever aangedragen onderwerpen, en de nadere invulling daarvan op basis van Supply Chain Management literatuur en een verkenning van de Nederlandse strafrechtketen. In hoofdstuk 2, waar het supply chain management perspectief wordt uitgewerkt, staat beschreven hoe dit model vanuit de literatuur en een verkenning van de Nederlandse strafrechtketen ontwikkeld is voor dit onderzoek. De geïnteresseerde lezer verwijzen we dan ook naar hoofdstuk 2.

²⁰Corstens, Borgers 2011; Kamerstukken II 2009/10, 32177 nr. 3, p. 27

²¹<http://www.woordenboek.nl/woord/automatiseren> / <http://www.encyclo.nl/lokaal/10491>

Tabel 1.1 - Raamwerk voor dataverzameling en -analyse

Aangedragen onderwerpen opdrachtgever	Nadere invulling op basis van SCM literatuur en verkenning Nederlandse strafrechtketen
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	Plan, source, make, deliver (return): op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrechtketen en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	Digitalisering en: Juridische infrastructuur Informatie infrastructuur Organisatie en keten infrastructuur
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	Technische voorzieningen (koppelingen, systemen etc.) Organisatorische voorzieningen (projectmanagement, integratie van en coördinatie tussen ketenpartijen etc.)

1.4 Relevantie

In dit onderzoek wordt geïnventariseerd op welke wijze en door middel van welke keuzes en onder welke randvoorwaarden digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen in enkele landen buiten Nederland heeft vorm gekregen. De toegevoegde waarde van dit onderzoek is dat deze keuzes en ervaringen gebruikt kunnen worden in het vormgeven van digitale informatie-uitwisseling in de Nederlandse strafrechtketen.

Een andere meerwaarde van dit onderzoek is dat het vanuit ketenperspectief stromen van informatie tussen ketenpartners in kaart brengt. Daarmee overstijgt dit onderzoek het perspectief van elke individuele ketenpartner en informatiestromen binnen de respectievelijke organisaties van elke partner. In de praktijk van alledag worden samenwerking en informatie-uitwisseling nog al eens belemmerd door financiële, organisatorische en/of beleidsmatige schotten tussen organisaties. Door het gezamenlijke eindproduct van de ketenpartners in de strafrechtketen, namelijk het strafrecht dossier, als uitgangspunt te nemen, en de supply chain van rechtshandhaving aan de hand daarvan te analyseren, levert dit onderzoek inzichten op over waar in de keten de realisatie van bepaalde prestaties belemmerd wordt. Op basis van de ervaringen in buitenlandse ketens kan gekeken worden hoe digitalisering kan bijdragen aan het optimaliseren van de keten in de Nederlandse situatie.

Daar waar het juridische domein en (keten)organisatiedomein normaal gesproken veelal twee gescheiden werelden zijn, brengt dit onderzoek organisatorische en juridische perspectieven samen.

Dit is een derde meerwaarde van dit onderzoek. Door het bij elkaar brengen van deze twee domeinen worden contrasten en analogieën tussen beide domeinen zichtbaar die in overweging genomen dienen te worden in het vormgeven van digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen.

1.5 Onderzoeks- en begeleidingsstructuur

De onderzoeksgroep bestond uit onderzoekers en hoogleraren met enerzijds een achtergrond in het vakgebied Supply Chain Management, en anderzijds een achtergrond in het Strafrecht. Op deze manier is getracht beide perspectieven een evenwaardige plek te geven in dit onderzoek. De onderzoeksgroep was verantwoordelijk voor het onderzoeksdesign, aan de hand waarvan de door de opdrachtgever voorgedragen onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. Daarnaast was de onderzoeksgroep verantwoordelijk voor het opzetten van het theoretisch kader, de dataverzameling en –analyse en het opschrijven van de bevindingen in dit onderzoeksrapport.

Het onderzoek is begeleid door een wetenschappelijke commissie (zie Bijlage 1), samengesteld door het WODC. De aanvrager van dit onderzoek was in deze begeleidingscommissie vertegenwoordigd, evenals vertegenwoordigers met een juridische/strafrechtelijke achtergrond en Supply chain management achtergrond. De begeleidingscommissie heeft de voortgang van het onderzoek gemonitord en de (tussentijdse) resultaten en bevindingen getoetst op hun wetenschappelijke kwaliteit en toegevoegde waarde in het licht van de onderzoeksopdracht en -vraagstellingen.

1.6 Opbouw van dit rapport

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van belangrijke concepten en inzichten vanuit het vakgebied Supply Chain Management en wordt de voorstudie gepresenteerd waarin we de Nederlandse strafrechtketen vanuit Supply Chain Management perspectief beschrijven. Op basis van de gepresenteerde literatuur en de voorstudie mondt hoofdstuk 2 uit in een referentiemodel. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de methodologie van dit onderzoek, waarbij de dataverzameling, de gebruikte databronnen en de data analyse aan bod komen. In hoofdstuk 4 tot en met 7 worden de resultaten weergegeven van achtereenvolgens Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland. Aan de hand van de onderzoeksvragen wordt voor elk van deze landen een beknopt overzicht gegeven van het proces van digitalisering en de huidige stand van zaken rondom digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen (een uitgebreid rapport per land is geplaatst in de bijlages bij dit rapport). Vervolgens worden in hoofdstuk 8 de conclusie en discussie gepresenteerd. Enerzijds worden de antwoorden op de hoofdvragen gegeven aan de hand van een landen-vergelijking en anderzijds wordt op het onderzoek gereflecteerd aan de hand van een aantal paradoxen en dilemma's. Hoofdstuk 8 wordt afgesloten met aandachtspunten rondom digitalisering in strafrechtketens die uit de bevindingen van dit onderzoek naar voren komen.

2 | Theoretische achtergrond en voorstudie

In dit hoofdstuk presenteren we de literatuur die een rol heeft gespeeld in dit onderzoek en geven we een beschrijving van de Nederlandse strafrechtketen. Gezamenlijk vormen deze twee de basis voor het referentiemodel aan de hand waarvan we de dataverzameling hebben opgezet. In hoofdstuk 5 zullen de overkoepelende inzichten van dit onderzoek aan de hand van dit referentiemodel worden beschreven.

Allereerst bespreken we kort belangrijke begrippen en inzichten uit het vakgebied supply chain management. Daarna gaan we in op de Nederlandse strafrechtketen die we op basis van interviews en documentanalyse vanuit Supply Chain Management perspectief beschreven hebben. Ten slotte werken we, op basis van de besproken literatuur en de tijdens de voorstudie opgedane kennis en inzichten, toe naar een raamwerk aan de hand waarvan de buitenlandse strafrechtketen en de digitalisering daarin beschreven kan worden.

2.1 Inleiding op supply chain management

Het vakgebied Supply Chain Management (SCM) is nauw verbonden met het in hoofdstuk 1 gepresenteerde ketenperspectief. SCM is ontstaan binnen de goederenproductie maar wordt de laatste decennia ook toegepast in de productie van (publieke) diensten. SCM is erop gericht om de afstemming tussen verschillende partners in een voortbrengingsketen te optimaliseren²². De centrale gedachte daarbij is dat gestreefd moet worden naar een zo gelijkmatig mogelijke, beheerste stroom van activiteiten en deelprocessen die ‘ruw materiaal’ omzetten in een eindproduct. Het doel hierbij is om de keten zodanig in te richten dat aan de wensen van de uiteindelijke klant wordt voldaan (in termen van kwaliteit en tijdigheid van het product) tegen zo laag mogelijke kosten. Het ‘ruw materiaal’ kan bestaan uit grondstoffen, maar ook uit verschillende documenten en rapportages, die door verschillende partijen samengevoegd moeten worden tot een dossier.

In essentie moet in het ontwerp (of herontwerp) van een supply chain met drie elementen rekening worden gehouden: de *goederenstroom*, de *besturing* ervan en de *verantwoordelijkheden*. Deze zullen gezamenlijk zodanig ingericht moeten worden dat het door de klant gewenste eindproduct op efficiënte en effectieve wijze tot stand komt. De goederenstroom omvat het traject dat nodig is om het eindproduct te produceren: welke stappen worden doorlopen van grondstof tot eindproduct. Bij de besturing van de supply chain gaat het om het in kaart brengen van de beslissingsstructuur op verschillende niveaus: hoe worden diverse fasen gekoppeld, hoe is de informatieoverdracht geregeld, op basis van welke informatie wordt de planning gemaakt voor inkoop, productie en verkoop, waar bevinden zich eventuele barrières in een keten en waar blijft informatie of een klant wachten? Ten slotte dienen aan deze beslissingen verantwoordelijke afdelingen en/of functionarissen gekoppeld te worden. Om ervoor te zorgen dat verschillende partijen in een supply chain niet als individuele silo's te werk gaan, maar juiste als een goed afgestemd geheel, zijn integratie en coördinatie erg belangrijk voor het goed functioneren van een supply chain.

²² zie o.a. Van der Vaart en Van Donk 2008.

In de volgende paragrafen zal in meer detail worden ingegaan op de drie hierboven genoemde elementen. De goederenstroom in de keten zal besproken worden aan de hand van het SCOR model. Besturing van en verantwoordelijkheden in de keten worden besproken aan de hand van de begrippen integratie en coördinatie.

2.2 Goederenstroom in de supply chain

In elke keten worden verschillende stappen doorlopen om het eindproduct dat uiteindelijk aan de klant geleverd wordt, te produceren. In een keten waar fysieke producten worden gemaakt omvat de goederenstroom het fysieke traject dat bestaat uit de stappen van grondstof tot eindproduct, inclusief de voorraadpunten en wachttijden, een plan wanneer welke activiteiten worden aangevangen en op basis waarvan dit gebeurt (op basis van de vraag van de klant of op basis van de beschikbaar zijnde voorraad). Bij diensten gaat het om de wijze waarop informatie van en over de klant verwerkt wordt tot een dienst voor die klant, zoals bij toepassingen in de gezondheidszorg.²³ Ook hier dienen afwegingen gemaakt te worden over de te doorlopen stappen, wachttijden daartussen, wanneer bepaalde activiteiten worden opgestart, etc.

Een veel gebruikt model voor het in kaart brengen van supply chains is het Supply Chain Operations Reference model (SCOR model).²⁴ Waar elke keten bestaat uit eigen (unieke) werkprocessen en activiteiten die nodig zijn om het gewenste eindproduct te produceren, identificeert het SCOR model op abstract niveau vijf processen die in elke keten teruggevonden kunnen worden. Dit zijn de processen Plan, Source, Make, Deliver, en Return (Tabel 2.1). Het SCOR model omvat met deze vijf processen alle ketenactiviteiten die worden doorlopen om in een klantbehoefte (het geleverd krijgen van het eindproduct) te voorzien. Daarbij wordt de gerealiseerde prestatie in termen van kosten, tijdigheid, betrouwbaarheid, kwaliteit, etc. van processen bepaald door goed afgestemde input-doorstroom-output. Dit model zet het bedrijf centraal, met daaromheen diens leveranciers en klanten, en daarmee dus de keten van organisaties die nodig is om een bepaald product te produceren.

²³ zie o.a. Drupsteen et al. 2013.

²⁴ zie bijv. Simchi-Levi et al. 2008; Ellram et al. 2004; Baltacioglu et al. 2007.

Tabel 2.1 – Vijf managementprocessen in de supply chain volgens SCOR

Plan	Het balanceren van vraag en aanbod teneinde de beste plannen te ontwikkelen ten aanzien van Sourcing, Production en Delivery behoeften.
Source	Verwerven van goederen en diensten om aan de beoogde vraag te voldoen.
Make	Processen die een product veranderen in een gereed product om aan de beoogde vraag te voldoen.
Deliver	Voldoen aan de vraag door de levering van gereed product, waaronder order verwerking, transport en distributie.
Return	Processen die zich bezighouden met goederen die terugkomen. Daaronder valt onder andere reparatie. Hieronder vallen ook het traceren van de bron/herkomst van eventuele fouten door middel van tracking en tracing technieken.

De vijf processen uit het SCOR model zijn ook terug te vinden in de strafrechtketen. In Tabel 2.2 zijn voor de vijf processen voorbeelden gegeven vanuit de strafrechtketen.

Tabel 2.2 – Voorbeelden van activiteiten voor het SCOR model in de strafrechtketen

Plan	Het voeren van de regie over de strafrechtketen teneinde diverse stadia van de rechtshandhaving op elkaar af te stemmen, het besturen van de mix van zaken, afstemming tussen opsporing en vervolging. Bewaken van de doorlooptijden van strafzaken.
Source	Het gezamenlijk samenstellen van een zo compleet mogelijk dossier door verschillende partijen in de keten.
Make	Het op basis van het samengestelde dossier en het onderzoek ter terechtzitting voorbereiden van een uitspraak.
Deliver	Het wijzen van een vonnis door de rechter in eerste aanleg; verstrekken van informatie daarover aan ketenpartners.
Return	Rechtsmiddelen in strafzaken: hoger beroep; beroep in cassatie; herziening; verstrekken van informatie daarover aan ketenpartners.

Het SCOR-model levert aanknopingspunten voor het in kaart brengen van de strafrechtketen. Wel laten de in Tabel 2.2 gepresenteerde voorbeelden zien dat waar de vijf processen in een goederensetting een duidelijk begin en eindpunt hebben, deze processen in de strafrechtketen veel meer in elkaar overvloeien. Zo werken de processen source, make en deliver gezamenlijk toe naar het gereed krijgen van een zo compleet mogelijk dossier op basis waarvan een gerechtelijke beslissing genomen kan worden. Dit in elkaar overvloeien van een aantal processtappen die worden onderscheiden in het SCOR model wordt ook onderkend in onderzoek naar de toepassing van het model in de dienstensector. Daarnaast wordt onderkend dat waarde voor de eindklant met name wordt gecreëerd door kennis en informatiestromen door de keten.²⁵ Dit zien we ook terug in de strafrechtketen, waar een dossier door verschillende partijen gezamenlijk wordt samengesteld, en

²⁵ Ellram et al. 2004, Giannakis, 2011, Baltacioglu et al. 2007.

informatie als het proces verbaal, uitwerkingen van verhoren en onderzoeken, de aanklacht en andersoortige documentatie omvat (source), op basis waarvan een uitspraak wordt voorbereid (make) en toegewezen (deliver).

Het SCOR model maakt duidelijk dat partijen in een keten gezamenlijk processen doorlopen met behulp waarvan een eindproduct of -dienst wordt geproduceerd voor de klant. Hierin is het belangrijk dat de ketenpartijen niet als onafhankelijke silo's te werk gaan, maar dat zij nauw met elkaar samenwerken.

2.3 Coördinatie en integratie

Samenwerking in een keten wordt met name bewerkstelligd door supply chain integratie en coördinatie. Dit zijn twee centrale thema's binnen het vakgebied SCM die nauw verbonden zijn met de besturing van een keten en de verdeling van verantwoordelijkheden daarin. Integratie tussen organisaties heeft tot doel om de grenzen en barrières tussen organisaties te doorbreken en er zo voor te zorgen dat een organisatie nauw met zijn leveranciers en klanten kan samenwerken.²⁶ Wanneer organisaties in een keten met elkaar geïntegreerd zijn, heeft dit een positief effect op prestaties in termen van kostenreducties, klanttevredenheid en snelheid van levering. Coördinatie is een voorwaarde voor integratie. Coördinatie wordt gezien als het patroon van beslissingen en communicatie tussen een groep actoren die allen taken uitvoeren om zo een gezamenlijk doel te bereiken.²⁷ Een gebrek aan coördinatie kan voortkomen uit incomplete (toegang tot) informatie, waardoor beslissingen genomen worden die niet in lijn zijn met de ketendoelstellingen, of door prikkels die niet in lijn zijn met de doelstellingen van de keten.²⁸ Informatie wordt daarom wel gezien als de lijm die een supply chain bij elkaar houdt. Informatie en communicatie technologie (ICT), die bijvoorbeeld gebruikt kan worden om informatie digitaal uit te wisselen, wordt beschouwd als een belangrijk middel waardoor een supply chain meer effectief aangestuurd kan worden.²⁹

Samenvattend dient in elke keten integratie van en coördinatie tussen ketenpartners plaats te vinden. Het delen en uitwisselen van informatie, al dan niet met behulp van ICT, vormt hier een belangrijk onderdeel van.

2.4 Management , integratie en coördinatie in ketens in de publieke sector

Het is belangrijk om op te merken dat niet elke keten op dezelfde manier georganiseerd en ingericht is. Het product dat een keten voortbrengt en de markt of sector waarin een keten in actief is, kunnen invloed hebben op het aantal beschikbare of benodigde ketenpartners. Ook zal integratie en coördinatie niet in elke keten op dezelfde manier plaatsvinden.³⁰

Eerder hebben we het onderscheid gemaakt tussen goederen en diensten en hebben we onderkend dat er op abstract niveau vijf processen bestaan waarmee het eindproduct of de einddienst wordt

²⁶ Bijv. Lee en Ng 1997

²⁷ Malone 1987

²⁸ Sahin en Robinson 2002

²⁹ Zhang et al. 2011

³⁰ Sommige ketens vragen om een strakke vorm van coördinatie waarin aan de hand van vooraf opgestelde plannings het werk tussen ketenpartners in goede banen wordt geleid. Andere ketens vragen om meer losse vormen van coördinatie, waarin op basis van veel communicatie tussen ketenpartners ketenactiviteiten op elkaar worden afgestemd.

gemaakt. Maar verschillen tussen goederen (bijv. auto's, etenswaren) en diensten (bijv. verzekeringen, gezondheidszorg, rechtspraak)³¹ zorgen ervoor dat de manier waarop goederenketens en dienstenketens ingericht en bestuurd worden van elkaar verschilt.³² Diensten, en met name diensten waarin kennis een grote rol speelt in het produceren van de dienst voor de eindklant, hebben vaker flexibele ketenprocessen nodig waarin de kennis en kunde van de betrokken professionals een rol speelt en aan elkaar gekoppeld kan worden. Automatisering en standaardisatie van primaire werkprocessen is voor dit type diensten minder geschikt,³³ ondersteunende (administratieve) processen kunnen wel geautomatiseerd of gestandaardiseerd worden. Integratie vindt in deze ketens vaak plaats op basis van impliciete en expliciete normen en waarden binnen een bepaalde beroepsgroep, deze geven richting aan gewenst gedrag en controleren op die manier de wijze waarop professionals werken en samenwerken.³⁴ Vertrouwen en hiërarchische verhoudingen spelen vaak een grote rol in de coördinatie van werkzaamheden die door verschillende ketenpartners worden uitgevoerd.

De strafrechtketen is een keten van organisaties die in de publieke dienstverlening actief is. Waar zowel private als publieke diensten streven naar efficiënte en effectieve dienstverlening,³⁵ dienen publieke diensten ook te streven naar gelijkheid.³⁶ Omdat de meeste publieke dienstenketens zowel individuele klanten als de maatschappij als geheel als eindklant hebben, zullen door de keten verschillende doelen tegelijkertijd nagestreefd moeten worden. Zo heeft leveren van kwaliteit in een publieke supply chain twee gezichten: enerzijds het vervullen van behoeften en wensen van een individuele cliënt, en anderzijds het vervullen van behoeften en wensen van de gemeenschap als geheel.³⁷ Deze behoeften en wensen liggen niet vanzelfsprekend op één lijn. Behoeften van de maatschappij als geheel kunnen bijvoorbeeld vrij homogeen zijn (e.g. diensten geleverd door de strafrechtketen die leiden tot (ervaren) veiligheid). Terwijl behoeften van individuen in deze keten heterogeen zijn (slachtoffers die genoegdoening willen ten opzichte van verdachten die vrijgesproken willen worden). Ten slotte zijn publieke diensten vaak monopolies (bijvoorbeeld één brandweer per stad(sdeel), één Openbaar Ministerie per regio) en dienen zij te werken aan de hand van nationale wetten en reguleringen.³⁸ Beide karakteristieken kunnen de mate waarin organisaties (gedwongen) samenwerken en geïntegreerd kunnen worden, beïnvloeden.

Samenvattend wordt een supply chain, en de integratie en coördinatie die daarin plaatsvinden beïnvloed door een veelheid aan factoren, zoals de sector waarin de keten actief is (publieke sector), de organisaties die deel uitmaken van de keten (dienstverleners), en de medewerkers die werkzaam zijn in de keten (dienstverlenende professionals).

³¹ In de literatuur worden diensten gekarakteriseerd als niet tastbaar en heterogeen. Daarnaast kunnen niet worden opgeslagen en vindt de productie en consumptie van diensten tegelijkertijd plaats. Ten slotte zijn diensten veelal arbeidsintensief.

³² Ellram et al. 2004, Gianakis 2007

³³ Lewis and Brown 2012

³⁴ Lewis and Brown 2012

³⁵ Arlbjorn et al. 2011

³⁶ Karwan and Markland 2006

³⁷ Miguel-Davila & Suarez-Barraza 2014

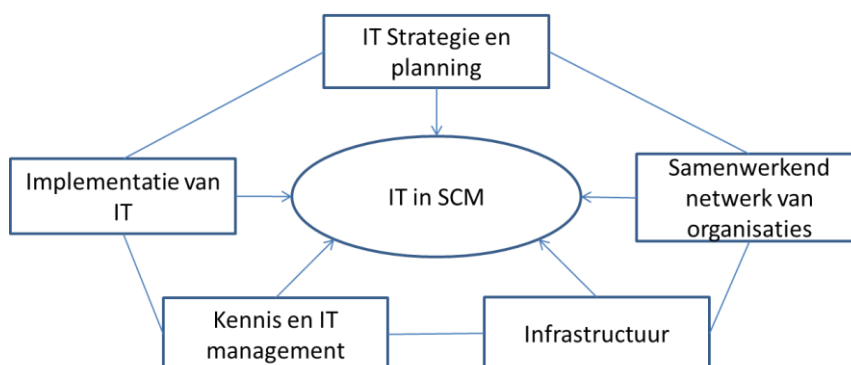
³⁸ Miguel-Davila & Suarez-Barraza 2014

2.5 ICT in de supply chain

In het algemeen wordt ICT gezien als een uiterst belangrijk, zelfs onontbeerlijk hulpmiddel om de prestaties van ketens te verbeteren. ICT kan worden ingezet om afzonderlijke stappen, activiteiten of deelprocessen (bijvoorbeeld de afzonderlijke processen in het SCOR model) in een keten te verbeteren. Daarnaast kan ICT worden ingezet ten behoeve van de gehele keten (dus alle processen in het SCOR model).

Wanneer in een keten ICT wordt toegepast, bijvoorbeeld om menselijke handelingen te vervangen of papieren informatiestromen te digitaliseren, zal nog altijd rekening gehouden moeten worden met de drie elementen van een supply chain ontwerp die in paragraaf 2.1 benoemd zijn. Dat betekent dat bekend moet zijn *welke stappen* worden doorlopen van begin tot eind van de keten, en welke activiteiten of werkprocessen daarin geautomatiseerd of handmatig worden uitgevoerd. Daarnaast moet de *besturing* van de supply chain op orde zijn. En dient dus te zijn nagedacht over hoe de diverse (al dan niet automatisch of digitaal uitgevoerde) stappen in de supply chain gekoppeld zijn, hoe informatie (al dan niet digitaal) tussen de verschillende stappen overgedragen wordt en waar eventuele barrières ervaren worden. Ten slotte dienen de *verantwoordelijkheden* in de keten ten aanzien van wie wat wanneer en met welke (technologische) middelen doet, bekend te zijn.

Het grootste deel van de studies die de relatie tussen ofwel ICT en ketenprestaties ofwel ICT en ketenmanagement hebben onderzocht, laten een positieve relatie zien met zowel efficiëntie (kosten) als effectiviteit (kwaliteit, snelheid) (zie Zhang et al., 2011, voor een overzicht). Tegelijkertijd laten zowel wetenschappelijk onderzoek als praktijkervaringen zien dat de toepassing van ICT in ketens lastig kan zijn. Zo komt het voor dat de toegepaste ICT niet past bij de nagestreefde strategie, onvoldoende is nagedacht over de lange-termijn visie op en effecten van ICT toepassing, de organisatorische en technische ICT infrastructuur onvoldoende ontwikkeld zijn, medewerkers onvoldoende kennis hebben van of kunnen omgaan met de mogelijkheden van ICT in de keten en er onvoldoende kennis is om ICT in de keten te implementeren.³⁹ Op basis van een literatuurreview⁴⁰ over het gebruik van ICT in supply chain management is een raamwerk ontwikkeld met essentiële elementen voor de toepassing van I(C)T in ketens (Figuur 2.1).



Figuur 2.1 – Essentiële elementen in de toepassing van IT in de supply chain

³⁹ Gunasekaram and Ngai 2004.

⁴⁰ Gunasekaram and Ngai 2004.

Figuur 2.1 laat zien dat de lange termijn doelstelling en planning van IT helder moet zijn voor de keten als geheel, dat alle partners in de keten moeten samenwerken om keten breed het meeste voordeel uit IT te halen, dat de organisatorische en technische infrastructuur aanwezig moeten zijn (o.a. passendheid van IT bij de processen die het moet ondersteunen, toegang tot internet en aansluiting tussen systemen), en dat er voldoende kennis moet zijn bij medewerkers in de keten en dat het gebruik van IT ook aangestuurd moet worden. Ten slotte moet aandacht besteed worden aan de implementatie, onder meer door commitment vanuit het bestuur, goed projectmanagement en voldoende financiële ondersteuning. Samenvattend zal in de toepassing van IT in de supply chain aan technische elementen en organisatorische elementen aandacht besteed moeten worden.

2.6 Samenvatting literatuur

Op basis van literatuur uit het vakgebied Supply Chain Management hebben we in de voorgaande paragrafen de volgende inzichten gepresenteerd:

- In elke keten, zowel in productie en dienstensectoren, worden op abstract niveau vijf processen doorlopen: plan, source, make, deliver en return.
- In elke keten dienen organisaties goed met elkaar samen te werken. Integratie van en coördinatie tussen activiteiten en processen zorgen hiervoor. Het delen van informatie is belangrijk voor goede samenwerking.
- De detailinrichting van een keten, en de mate en wijze van integratie en coördinatie die passend zijn voor een individuele keten is context afhankelijk, onder meer van de sector waarin een keten actief is, van de organisaties die onderdeel uitmaken van die keten en van de medewerkers van deze organisaties.
- ICT is belangrijk voor het optimaliseren van ketenprestaties. Tegelijkertijd kan de toepassing en implementatie van ICT lastig zijn en is het essentieel om in ieder geval aandacht te besteden aan de technische en organisatorische elementen genoemd in Figuur 2.1.

De inzichten uit de literatuur maken duidelijk dat de context waarin een keten actief is, van belang is voor de inrichting en het functioneren van de keten. In dit onderzoek richten we ons op de strafrechtketen. In de volgende paragraaf zullen we in meer detail verkennen hoe deze keten in het Nederlandse rechtssysteem eruit ziet. Daarin zullen we met name aandacht besteden aan de processen die gezamenlijk in deze keten doorlopen worden, de integratie en coördinatie die plaatsvinden en de mate waarin ICT wordt ingezet. Context specifieke factoren die invloed hebben op deze elementen zullen nader worden verkend.

2.7 Voorstudie in de Nederlandse strafrechtketen

De doelstelling van dit onderzoek is om de in het buitenland verzamelde onderzoeksdata te spiegelen aan de Nederlandse situatie om een vergelijking te kunnen trekken en voor Nederland relevante leerpunten naar voren te kunnen brengen. Daarom zal voorafgaand aan het in kaart brengen van ervaringen in het buitenland eerst de Nederlandse strafrechtketen met bijbehorende informatiestromen in kaart gebracht worden. De bevindingen uit de vier Europese landen kunnen vervolgens hiermee vergeleken worden. De wijze waarop de voorstudie in de Nederlandse strafrechtketen is uitgevoerd staat uitgewerkt in bijlage 2.

Ketenpartners en -doelstelling

De Nederlandse strafrechtketen bestaat uit organisaties die gezamenlijk werken aan rechtshandhaving. Belangrijke partijen hierin zijn de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Het uiteindelijke doel van de keten is te komen tot een strafrechtelijke beslissing (en, bij oplegging van straffen of maatregelen, de uitvoering daarvan). Elke ketenpartner voegt waarde aan de keten toe in het toewerken naar de strafrechtelijke beslissing.

In de inleiding van dit rapport zijn de dienstverleningsstrategie en nagestreefde uitkomsten van de strafrechtketen kort besproken. De ambities van de minister zijn om door middel van een goed georganiseerde strafrechtketen verdachten sneller recht te doen en daders effectiever te straffen, en tegelijkertijd de belangen van slachtoffers in de strafrechtketen een belangrijker plaats te geven.⁴¹ Nagestreefd wordt om meer strafzaken succesvol af te handelen en personen die veroordeeld zijn hun straf daadwerkelijk te laten ondergaan door korte doorlooptijden, goede kwaliteit van afdoening, samenwerking tussen ketenpartners en goed ingerichte van werkprocessen en procedures.

Het dienstverleningsproces

De verbindende factor tussen elk van de ketenpartners is het strafrecht dossier. In de Nederlandse situatie wordt dit dossier door de keten heen samengesteld en gevuld (source-make) en wordt het uiteindelijk (in optimum, wanneer een strafzaak daadwerkelijk het hele proces doorloopt) in de rechtbank gebruikt om tot een uitspraak te komen (deliver).

Per strafzaak bestaat een grote verscheidenheid aan stappen en activiteiten die in het voorbereidend onderzoek – het onderzoek dat voorafgaat aan het onderzoek ter terechtzitting - worden uitgevoerd. Het strafproces kan daarmee relatief kort zijn, waarbij het aantal partijen en de uit te wisselen informatie beperkt is, of juist relatief lang waarbij een ingewikkeld patroon van betrokken partijen en informatie-uitwisseling bestaat. Binnen de strafrecht literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen simpele zaken (80-85%) en complexe zaken (15-20%). Simpele zaken, de veelvoorkomende criminaliteit, worden tegenwoordig in principe afgedaan via ZSM (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk). Als een zaak niet via ZSM kan (of mag) worden afgedaan, gaat deze via de reguliere weg. Dit brengt veelal een langere doorlooptijd met zich mee.

Onafhankelijk van de mate van complexiteit van een strafzaak (die overigens vaak achteraf pas bepaald kan worden) vindt er in elke strafzaak informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners plaats. Per strafzaak kan de 'mix' van benodigde ketenpartners die informatie in de vorm van het proces-verbaal, uitwerkingen van verhoren, rapporten, de aanklacht, etc. aanleveren verschillen (zo is bijvoorbeeld forensisch onderzoek niet in de opsporingsfase van elke strafzaak nodig) (source). Per strafzaak wordt gedurende het ketenproces bepaald welke partij een rol dient te spelen (source), de per strafzaak betrokken keten partijen moeten informatie aanleveren (al dan niet digitaal) aan de officier van justitie (make). Deze informatie omvat de documenten (zoals de hiervoor genoemde voorbeelden) die onderdeel uitmaken van het uiteindelijke strafrecht dossier. De documenten die onderdeel kunnen uitmaken van het strafrecht dossier zijn weergegeven in Bijlage 3. De informatiestromen die voor de eerste aanleg plaatsvinden tussen ketenpartners zijn weergegeven in Bijlage 4.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 29279 nr. 165, p. 1; nieuwsbericht V&J-site 5-7-2013.

Een zorgvuldig tot stand gekomen en compleet strafrechtdossier verschaft de basis voor alle in het strafproces te nemen beslissingen en bevordert een efficiënte gang van zaken op de terechtzitting (deliver).⁴² In de Nederlandse situatie is de officier van justitie verantwoordelijk (plan) voor de samenstelling van het strafrechtdossier en de volledigheid ervan totdat de zaak ter terechtzitting aanhangig gemaakt wordt (make-deliver).⁴³ De verschillende processtukken van het strafrechtdossier worden daarvoor door verschillende partijen (al dan niet op aanvraag) bij de officier van justitie aangeleverd (make). Tussen de officier van justitie en deze partijen bestaat daarmee een klant-leverancier-relatie. De officier van justitie levert op zijn beurt het strafrechtdossier aan bij de rechtbank (make). De officier van justitie neemt daarmee een centrale plek in de strafrechterketen in (plan).

De invloed van sectorkarakteristieken op (digitalisering in) de strafrechterketen

Ten aanzien van digitalisering is de ketenstrategie te komen tot een digitaal ondersteunde procesgang in het strafrecht. De invoering van het digitaal procesdossier strafrecht⁴⁴ moet hiertoe leiden en zal de verbindende factor gaan vormen tussen partijen die bij de strafrechterketen betrokken zijn. Werken met een (digitaal) procesdossier betekent dat elke ketenorganisatie de eigen producten digitaal beschikbaar stelt voor een volgende stap in de keten door ze in te voegen in een (digitaal) procesdossier.⁴⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat digitalisering is bedoeld om het ketenproces te ondersteunen, en niet om het ketenproces minder complex te maken. Zoals al eerder werd toegelicht, kan het ketenproces dat voor een individuele strafzaak moeten worden doorlopen erg complex zijn. De hoeveelheid en combinatie van de te doorlopen stappen (namelijk opsporing, vervolging, berechting en executie) per proces zal door digitalisering niet veranderen.

Informatiestromen zijn van belang om vanuit strafvorderlijk perspectief het strafrechtdossier samen te stellen. Tegelijkertijd lijken strafrechtelijke randvoorwaarden zoals veiligheid, vertrouwelijkheid en bescherming van individuele rechten de uitwisseling van informatie lastig te maken (bezien vanuit het supply chain perspectief). In het samenstellen en delen van informatie rondom het strafrechtdossier zijn authenticiteit, integriteit, compleetheid, en toegankelijkheid uitermate belangrijk (zie Tabel 2.3). Deze karakteristieken spelen een rol in de huidige opzet van de keten, maar krijgen mogelijk een andere betekenis en invloed in een digitale keten. Daarnaast is een deel van het wettelijke kader nog altijd toegesneden op een fysieke werkelijkheid (vereiste bewijsvoering op papier, vereiste natte⁴⁶ handtekening) in plaats van een digitale. De juridische infrastructuur (wet- en regelgeving) lijkt daarmee nog onvoldoende ontwikkeld voor toepassing in een digitale omgeving.

⁴² Bosch et al 2013, p.1

⁴³ Art. 149a Sv. Zie ook: *Kamerstukken II* 2009/10, 32468, nr. 3, p. 3.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 147, p. 14-17; *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 156 p. 2; *Kamerstukken II* 2011/12 29279 nr. 165 p. 5-6.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 29279 nr. 147, p. 15

⁴⁶ Een geschreven handtekening.

Tabel 2.3 – (juridische) randvoorwaarden aan informatie in de strafrechtketen

Randvoorwaarde	Betekenis
Authenticiteit	De aangeboden informatie is origineel, niet een (bewerkt) kopie.
Integriteit	Er is geen informatie toegevoegd of bewerkt nadat de originele informatie/documentatie is vastgesteld en de informatie is afkomstig van de persoon waarvan gezegd wordt dat deze afkomstig is.
Compleetheid	Alle documenten zijn aanwezig in het dossier en de inhoud van de documenten is volledig.
Chain of custody	Het voorgedragen bewijs is gerelateerd aan het voorgedragen strafbare feit. De schriftelijke bewijsgaring is gestoeld op bij/in wet vastgelegde en schriftelijk gedocumenteerde procedurele fasen van verdenking, opsporing, vervolging, berechting en executie.
Toegankelijkheid (van informatie)	Alleen diegenen die aan een strafzaak werken hebben toegang tot de informatie, geen toegang voor wie daar niet toe bevoegd is.

Globaal, voor dit onderzoek, kunnen we stellen dat de strafrechtketen erop toeziet dat alle burgers, dus slachtoffers én verdachten, op een gelijke en rechtvaardige manier behandeld worden door juiste toepassing van het strafrecht. Het streven naar gelijkheid en rechtvaardigheid kan tegelijkertijd het streven naar het stroomlijnen van (gedigitaliseerde) processen en creëren van goede doorstroom in de keten bemoeilijken. Rechtvaardigheid en een juiste toepassing van het recht gaan vaak samen met een lang tijdsbestek waarin complexe zaken bestudeerd moeten worden, en waarin het toepassen van kennis en zorgvuldig afwegen van bewijsvoering nodig zijn om te komen tot een uitspraak. De hoge mate van maatwerk die tot stand komt door de toepassing van gespecialiseerde en specifieke kennis, maken het standaardiseren of zelfs automatiseren van activiteiten in het primaire proces moeilijk, zo niet onmogelijk. Ook is het lastig om (het verloop van) strafzaken vooruit te plannen en de workflow te controleren. De mate waarin en wijze waarop informatietechnologie toegepast kan worden zal hierdoor zorgvuldig afgewogen moeten worden.

De invloed van organisatiekarakteristieken op (digitalisering in) de strafrechtketen

Partners in de Nederlandse strafrechtketen zijn zich bewust van hun onderlinge afhankelijkheid maar werken desondanks niet altijd zodanig samen dat de strafrechtketen voor elke zaak optimaal wordt doorlopen. Elke partij heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden, en richt zich met name op het vervullen daarvan. De taken en verantwoordelijkheden die op systeemniveau zijn vastgesteld, lijken op operationeel niveau geleid te hebben tot strikt gescheiden organisaties, elk met hun eigen doelstellingen, werkprocessen, informatiestromen, ICT systemen, bestuursprocessen, financiering, etc. Echter, zoals een geïnterviewde⁴⁷ zich afvroeg: “moet een onafhankelijke positie van elke organisatie perse samengaan met onafhankelijke werk- en administratieve processen?” Elke partij heeft ook te maken met eigen management- en beslissingsstructuren en budgetten. Dit alles heeft geleid tot een tendens om niet in termen van de keten te denken.

⁴⁷ Zie hoofdstuk 3 voor de gebruikte methodiek in dit onderzoek, waaronder het houden van interviews.

Op het moment van de dataverzameling vond met name veel informatieoverdracht binnen de organisaties van de individuele ketenpartners gedigitaliseerd plaats. Tussen de ketenpartners verschilde de wijze van informatieoverdracht. Waar tussen politie en OM informatie veelal nog op papier werd overgedragen, evenals tussen OM en rechtbank voor complexe zaken, werd het strafrechtdossier tussen OM en rechtbank voor meer simpele zaken digitaal overgedragen. De informatie-infrastructuur is daarmee met name ingericht op het overdragen van papieren dossiers, en nog niet op digitale uitwisseling van informatie binnen de keten.

Over de tijd heen heeft onafhankelijkheid van ketenpartners geleidt tot van elkaar losgekoppelde werkprocessen. Vanwege de scheidingen tussen de organisaties, zijn alle in de keten betrokken partijen onafhankelijk van elkaar ontwikkelingen doorgestaan aangaande (de digitalisering van) hun processen, informatie en communicatie structuren, en hebben zij elk eigen initiatieven genomen aangaande ICT ontwikkeling en implementatie. Elke organisatie heeft in eigen ICT systemen geïnvesteerd, deze systemen zijn ontwikkeld en uitgebouwd vanuit het oogpunt van de betreffende organisatie om te kunnen toewerken naar de eigen strategie, doelstellingen en opgelegde performancemaatstaven, en zijn vervolgens ook in het tempo van de eigen organisatie (of organisatieonderdeel) geïmplementeerd. Dit heeft geleidt tot verschillen in de visie op en inrichting en mate van digitalisering tussen ketenpartijen.

De autonomie van de ketenpartners creëert een dilemma met de, vanuit supply chain management perspectief, gewenste integratie en coördinatie en samenwerking tussen ketenpartners. Om te kunnen toewerken naar betere samenwerking in de keten zelf, al dan niet door het toepassen van digitale informatie-uitwisseling, zal de autonomie in de werk- en administratieve processen eerst moeten worden verminderd, op zodanige manier dat de scheiding van machten, integriteit en onafhankelijkheid gewaarborgd blijven.

De invloed van medewerkerskarakteristieken op (digitalisering in) de strafrechtketen

Binnen elke ketenpartner zijn hoog opgeleide professionals actief in de strafrechtketen. Hun werkzaamheden bevatten een hoge kenniscomponent, die met name voor de openbaar aanklager en rechters ook nog eens bestaat uit erg gespecialiseerde kennis. Professionals zijn gewend, en zelfs bij wet verplicht, hun werkzaamheden autonoom en onafhankelijk uit te voeren. Waar dit voor de inhoudelijke kant van de werkzaamheden onontbeerlijk is, lijken deze autonomie en onafhankelijkheid er ook voor te zorgen dat de wijze waarop elke professional zijn werk organiseert erg beïnvloed wordt door gewoonten en impliciete waarden die moeilijk te veranderen zijn. Een geïnterviewde legde uit dat, aangezien rechters al “*eeuwenlang*” met papier werken, “*zij blind vertrouwen op papier en een enorm wantrouwen hebben ten aanzien van informatie die digitaal wordt overgedragen*”. De professionele autonomie van alle medewerkers in de keten heeft invloed op de mate waarin men integratie en coördinatie zal toestaan en wellicht ook op de mate van implementatie van toekomstige digitaliseringsinitiatieven in de keten.

Samenvattend zijn vanuit een juridische optiek strafprocessen en -dossiers zeer verschillend en een deel ervan is zeer complex. Vanuit een supply chain perspectief is de strafrechtketen tamelijk overzichtelijk. Het eindproduct van de keten is helder, namelijk op basis van het strafrechtdossier

toewerken naar een onherroepelijke uitspraak.⁴⁸ De route die een dossier door de keten aflegt is op abstract niveau eenduidig (politie-OM-rechtbank). Ook de ketenpartners die een rol kunnen spelen, en de informatie en documentatie die zij - indien nodig - kunnen aanleveren, zijn bekend. Wanneer echter per zaak wordt gekeken naar de route die het dossier door de keten aflegt, blijkt documentatie veelvuldig heen en weer te gaan tussen ketenpartners. Dit, en specifieke karakteristieken van de strafrechtcontext zoals de onafhankelijkheid van organisaties en professionals, maken het optimaliseren van het dienstverleningsproces vanuit een supply chain perspectief daarentegen wellicht lastig. Waar nagestreefde prestaties vanuit SCM perspectief vooral gericht zijn op efficiëntie, aangevuld met flexibiliteit, kwaliteit en snelheid, lijken deze in de strafrechtketen overruled te worden door waarheidsvinding (en indien van toepassing strafoplegging) als de meest belangrijke na te streven prestatie.

2.8 Referentiemodel

Het SCOR model werd eerder gepresenteerd als een model dat handvatten biedt om een keten, inclusief de werkprocessen die daarin plaatsvinden en de inbreng van verschillende ketenpartners, in kaart te brengen. Uit bovenstaande beschrijving van de strafrechtketen blijkt dat alle onderdelen van het SCOR model te herkennen zijn. Ook blijkt dat (zoals ook op basis van de literatuur werd verwacht) de verschillende onderdelen (source, make, deliver) in elkaar overlopen doordat het strafrecht dossier niet noodzakelijkerwijs één eenduidige route aflegt, maar tussen ketenpartners heen en weer gaat en er op verschillende momenten in de tijd zaken aan het dossier toegevoegd kunnen worden door verschillende partijen. Zoals ook is gepresenteerd in de bespreking van de literatuur zijn in de strafrechtketen karakteristieken van de sector (nagestreefde waarden, randvoorwaarden), van individuele ketenpartners (vereiste autonomie, onafhankelijk van elkaar doorgemaakte ontwikkelingen) en van professionals (vereiste autonomie, geldende normen en waarden) in de keten van invloed op de wijze waarop de keten is ingericht en hoe men met elkaar samenwerkt.

In de strafrechtketen is men al enige jaren bezig met digitalisering, hiervan wordt verwacht dat dit de samenwerking tussen ketenpartners zal vergemakkelijken en het ketenproces wordt ondersteund. Tegelijkertijd ondervindt men moeilijkheden in het toepassen van digitalisering, zowel vanuit technisch als organisatorisch oogpunt, en zal digitalisering zodanig moeten worden vormgegeven dat aan relevante randvoorwaarden kan worden voldaan. Dit komt overeen met de bevindingen die gepresenteerd zijn in de bespreking van de literatuur. Voor de strafrechtketen lijken deze randvoorwaarden te spelen op juridisch (wet en regelgeving), organisatorisch (wie werkt met wie samen, op welke manier) en technisch (wat moet digitalisering kunnen ondersteunen, welke systemen moeten eventueel worden gekoppeld) gebied. In de implementatie van ondersteunende systemen zal vervolgens, volgens de gepresenteerde literatuur, aandacht besteed moeten worden aan technische en organisatorische voorzieningen.

In dit onderzoek is het doel om in kaart te brengen op welke wijze in andere landen het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling is aangepakt en uitgedacht. Op basis van de vraag van de opdrachtgever, de gepresenteerde literatuur en de verkenning van de Nederlandse

⁴⁸ In veel zaken komt het echter niet zover omdat een zaak anderszins wordt afgedaan bijvoorbeeld door het OM met een strafbeschikking, sepot, transactiebeslissing, beslissing om niet te vervolgen of van vervolgen af te zien.

situatie, zal de dataverzameling in deze landen zich richten op de onderwerpen van onderzoek zoals aangegeven in Tabel 2.4.

Tabel 2.4 - Raamwerk voor dataverzameling en -analyse

Aangedragen onderwerpen opdrachtgever	Nadere invulling op basis van SCM literatuur en verkenning Nederlandse situatie
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	Plan, source, make, deliver (return): op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrechterketen en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	Digitalisering en: Juridische infrastructuur Informatie infrastructuur Organisatie en keten infrastructuur
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	Technische voorzieningen (koppelingen, systemen etc.) Organisatorische voorzieningen (projectmanagement etc.)

Aan de hand van dit raamwerk zullen inzichten opgedaan in de buitenlandse strafrechterketens gepresenteerd worden in hoofdstukken vier tot en met zeven. In het volgende hoofdstuk wordt de methodologie gepresenteerd die we hebben gehanteerd in het vervolg van dit onderzoek.

3 | Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de verzameling van onderzoeksdata in het buitenland. Hiertoe beschrijven we de onderzoeksmethode, i.e. case study research, de landselectie en de procedures rondom en wijzen van dataverzameling in deze landen. Daarna gaan we in op de data-analyse, enerzijds voor de verzamelde onderzoeksdata per land (within case analyse), anderzijds voor de vergelijking tussen landen (cross-case analyse). Ten slotte besteden we aandacht aan vertrouwelijkheid van de onderzoeksdata en de beveiliging van deze onderzoeksdata binnen dit onderzoek en aan genomen maatregelen om de kwaliteit van het case studie onderzoek te bewaken.

3.1 Keuze voor de onderzoeksmethode

Het onderhavige onderzoek betreft een inventarisatie van de ervaringen (= keuzes en bevindingen) in vier landen met het ontwerpen, invoeren en gebruiken van digitale informatie-uitwisseling in de strafrechtketen. In het onderzoek staat, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1, een viertal onderwerpen centraal, namelijk:

- de toegepaste veranderingen in organisatie/werkprocessen van ketenpartners;
- de verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners;
- de randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen;
- de voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen partners.

Om de ervaringen van de andere landen met digitalisering van de informatie-uitwisseling te kunnen plaatsen in of contrasteren met de Nederlandse situatie zullen we de strafrechtketen en de stand van zaken rondom digitalisering in de vier landen in kaart te brengen. Case study onderzoek biedt de mogelijkheid om het onderwerp van onderzoek in de natuurlijke context te bestuderen. Daarom is in het onderzoeksproject '*Digitalisering in strafrechtketens*' gekozen voor het uitvoeren van een meervoudige case study, namelijk één case study in elk van de vier geselecteerde landen.

Daarnaast is case study onderzoek met name geschikt voor het beantwoorden van waarom-, wat- en hoe-vragen en biedt het onderzoekers de mogelijkheid om een link te leggen tussen oorzaak en gevolg.⁴⁹ Mogelijke nadelen van case study onderzoek zijn: (1) er is vaak een overlap tussen dataverzameling en data-analyse, terwijl dit onderscheid wel gewaarborgd zou moeten worden, (2) case onderzoek kost tijd; het is aan de onderzoeker om te bepalen wanneer de onderzoeksdata die er verkregen is voldoende is om de conclusies te ondersteunen en (3) de conclusies kunnen lastig te generaliseren zijn omdat vaak een beperkt aantal cases in kaart gebracht kan worden.⁵⁰ In de opzet, dataverzameling en data-analyse van het onderhavige onderzoek hebben we aan een aantal belangrijke kwaliteitscriteria voor case study onderzoek aandacht besteed. Deze criteria zijn samengevat in bijlage 2. Zo worden de bovenstaande mogelijke nadelen bijvoorbeeld deels

⁴⁹ Voss 2009. In: Karlsson (ed) 2009, p.164,179.

⁵⁰ Voss 2009. In: Karlsson (ed) 2009, p.179 – 180, 189.

ondervangen door het selecteren van geschikte cases en het gebruiken van diverse methoden voor dataverzameling.

3.2 Landen en case selectie

De eenheid van analyse waarop de cases zijn geselecteerd is de strafrechtketen, dus de samenwerkende organisaties die gezamenlijk toewerken naar de afdoening van een strafzaak. De inrichting van een strafrechtketen wordt bepaald door contextuele factoren zoals politieke, historische, wettelijke en andere nationale kenmerken. Juridisch gezien is het strafproces(recht) grotendeels nationaal geregeld en is er één nationale strafrechtketen. Vanuit een supply chain perspectief kunnen er echter meerdere strafrechtketens per land zijn. Zo kunnen zich regionale verschillen voordoen in de wijze waarop politie en OM samenwerken of in de wijze waarop ketens rondom verschillende rechtbanken organisatorisch zijn ingericht. Echter, om de casusbeschrijvingen per land eenduidig te kunnen neerzetten gaan we ervan uit dat de mogelijke organisatorische verschillen minimaal zijn en alle strafrechtketens in één land organisatorisch gelijk zijn.

Voor een gedegen meervoudig casestudy onderzoek moeten er vier tot tien cases onderzocht worden.⁵¹ In het onderhavige onderzoek is er vanwege budgettaire en tijd gerelateerde redenen slechts ruimte om vier cases te onderzoeken. In dit onderzoek is ervoor gekozen om vier strafrechtketens in Europese landen, in plaats van landen buiten Europa, te onderzoeken. Dit heeft verschillende redenen: (1) logistieke redenen zoals afstand, bereikbaarheid en kosten, (2) praktische redenen, zoals beschikbare contacten via onder andere het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie en onderzoekers en (3) strafproces gerelateerde redenen, omdat de gekozen landen zich in de Europese Unie bevinden betekent dit dat daar het strafproces(recht) in elk geval aan de formele eisen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) moet voldoen.

Het WODC en de DVB hebben in eerste instantie zes mogelijke landen voorgesteld om op te nemen in het onderzoek. De onderzoekers hebben deze landen als uitgangspunt genomen, en hebben vervolgens op basis van beschikbare literatuur, gesprekken met experts in Nederland, en overleg met de opdrachtgever en begeleidingscommissie de volgende vier landen gekozen: Denemarken, Engeland & Wales,⁵² Estland en Oostenrijk. De voornaamste reden om de strafrechtketens binnen deze landen te kiezen was hun, zoals het zich op basis van bovenstaande bronnen liet aanzien, gevorderde stadium van digitalisering in (in elk geval een deel van) de strafrechtketen. De onderzoekers hebben de mogelijkheid om de strafrechtketen in Zweden en in Turkije te onderzoeken overwogen. Zweden en Denemarken leken, op basis van de beschikbare literatuur erg overeen te komen. Omdat werd gestreefd naar een diverse case selectie is ervoor gekozen Zweden niet te onderzoeken, op basis van beschikbare middelen. Turkije is niet onderzocht omdat op basis van gesprekken met experts en een eerder werkbezoek vanuit de DVB het beeld bestond dat de daar ondernomen initiatieven doorgaans weinig kritisch aan de buitenwereld werden gepresenteerd, terwijl voor dit onderzoek een evenwichtig beeld van digitaliseringsinitiatieven per land werd nagestreefd.

⁵¹ Eisenhardt 1989, p. 532-550.

⁵² Hierna: Engeland

Op basis van beschikbare literatuur lijken Denemarken, Estland en Oostenrijk ver te zijn met de ICT implementatie in de rechtbanken.⁵³ In een vergelijkende studie over het gebruik van technologie ten behoeve van ondersteuning van rechters, ondersteuning van rechtbankpersoneel en ondersteuning van interactie tussen rechtbank en andere partijen in de keten, bevinden deze drie landen zich in de hoogst scorende groep. Engeland bevindt zich in deze studie in de middengroep.⁵⁴ Fabri⁵⁵ schrijft over het gebruik van informatie en communicatie technologie binnen het Openbaar Ministerie. Hij beschrijft dat in Engeland systemen beschikbaar zijn voor case tracking, elektronische data uitwisseling en elektronische document uitwisseling. Dit blijkt ook uit diverse openbaar beschikbare documenten.⁵⁶ In Denemarken waren deze systemen in 2007 in ontwikkeling.⁵⁷ In beide landen, stelt Fabri is ook aandacht besteed aan de evaluatie van projecten rondom het gebruik van ICT. Estland en Oostenrijk worden in de studie van Fabri niet nader besproken. Uit openbaar beschikbare documentatie blijkt dat Estland in de gehele strafrechtketen van een centraal informatiesysteem gebruik maakt.⁵⁸ Uit documentatie over Oostenrijk blijkt dat zij vanuit de rechtbanken een systeem hebben opgezet waarmee informatie digitaal kan worden uitgewisseld.⁵⁹

Over Estland brachten verschillende experts (tijdens de interviews gehouden over de Nederlandse situatie) naar voren dat uit hun contacten met en werkbezoeken aan Estland bekend is dat in dit land de gehele strafrechtketen is gedigitaliseerd. Over Oostenrijk werd aangegeven dat het in Europees verband diverse prijzen gewonnen heeft voor digitalisering. Scandinavische landen, zo brachten de experts naar voren, staan in zijn algemeenheid bekend om hun initiatieven op het gebied van digitalisering in het rechtssysteem. Om spreiding binnen Europa te behouden hebben we er voor gekozen om slechts één Scandinavisch land, namelijk Denemarken, in de studie op te nemen. Over de situatie in Engeland zijn door de geraadpleegde experts geen uitspraken gedaan.

Naast de vermoede status en mate van digitalisering is ook (maar in mindere mate) rekening gehouden met de mate waarin de organisatie van het rechtssysteem en de positie van het strafrecht dossier vergelijkbaar is met Nederland. Dit kan de doelstelling van deze studie, namelijk het kunnen leren van ervaringen met digitalisering in het buitenland, vergemakkelijken. Anderzijds kunnen verschillen tussen landen ook tot interessante leerpunten leiden, omdat deze een geheel nieuwe blik kunnen werpen op de gang van zaken rondom digitalisering in Nederland en mogelijk ervaren organisatorische en juridische factoren die digitalisering beïnvloeden. Oostenrijk is vergelijkbaar vanuit de positie van de rechter gezien, die een leidende en voorzittende rol binnen de rechtbank heeft. In Denemarken en Engeland speelt het strafrecht dossier nauwelijks een rol tijdens de zitting, het bewijs wordt daar op de zitting opnieuw gepresenteerd. Denemarken is wel vergelijkbaar met Nederland in de rol- en budgetverdeling tussen politie en OM. Estland heeft in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw het rechtssysteem een transformatie laten ondergaan door het Russische systeem te vervangen door het Frans-Duitse systeem. Ook voor Estland geldt dat dit land tot interessante bevindingen kan leiden, juist vanwege de complete digitalisering van de

⁵³ Reiling 2009; Reiling, p.5

⁵⁴ Reiling 2012.

⁵⁵ Fabri 2007

⁵⁶ Zie o.a. Ministry of Justice 2011; Criminal Justice System 2012.

⁵⁷ Zie voetnoot 54

⁵⁸ (<http://www.egov-estonia.eu/e-file>);

⁵⁹ <http://www.justiz.gv.at/web2013/html/default/2c9484852308c2a60123708554d203e7.de.html>

strafrechtketen, die mede lijkt te zijn ontstaan omdat het systeem tegelijkertijd met de juridische hervorming is vormgegeven en geïmplementeerd.

Op basis van de beschikbare literatuur en gesprekken met experts zijn ook mogelijke belemmeringen per land in beeld gebracht. De landen waar het onderzoek is uitgevoerd, en de voorafgaand aan de dataverzameling verzamelde inzichten en meningen over de mate van digitalisering in deze landen, zijn samengevat in Tabel 3.2.

Tabel 3.2 – Overzicht geselecteerde landen

<p>Denemarken</p> <p><i>Literatuur:</i> Behoort tot koplopers in vergelijkende studie naar gebruik technologie in rechtbank (Reiling 2012). Technologie voor data en documentuitwisseling bij OM is in ontwikkeling (Fabri, 2007) Aandacht voor evaluatie van digitaliseringsprojecten (Fabri, 2007) Lijkt vergelijkbaar met Nederland; er zijn allerlei systemen die op elkaar aangesloten moeten worden. Daarbij kregen OM en Politie afzonderlijke budgetten en moesten ze samen zorgen voor afstemming tussen partijen (Fabri, 2007); ook vergelijkbaar in de zin dat de politie terug is gebracht van 54 naar 12 regio's.</p> <p><i>Experts:</i> Lijkt ver te zijn met digitalisering volgens bronnen minV&J;</p> <p><i>Mogelijke belemmeringen:</i> Mogelijke taalbarrière. Lastig om documenten/informatie te vinden op internet: wat zegt dit over toegankelijkheid en hoe ver men echt is met digitalisering?</p>	<p>Engeland & Wales</p> <p><i>Literatuur:</i> Behoort tot koplopers in vergelijkende studie naar gebruik technologie in rechtbank (Reiling 2012). OM gebruikt technologie voor data en documentuitwisseling (Fabri, 2007) Aandacht voor evaluatie van digitaliseringsprojecten (Fabri, 2007) Reeds bestaande digitale uitwisseling tussen Politie, OM, Rechtbank, Reclassering, Advocaat, etc. , bezig met overgang van papier naar alles digitaal. (Legal Guidance on digital working across the Criminal Justice System, 2012);</p> <p><i>Experts:</i> -</p> <p><i>Mogelijke belemmeringen:</i> Heeft andere grondslag voor het rechtssysteem (precedentenrecht/ case law system). Had in 2007 nog geen ketenperspectief (Fabri, 2007)</p>
<p>Estland</p> <p><i>Literatuur:</i> Behoort tot koplopers in vergelijkende studie naar gebruik technologie in rechtbank (Reiling 2012). Het E-File system is een centraal informatie systeem dat alle betrokken partijen een overzicht geeft van de verschillende fasen van het strafrechtproces (http://www.egov-estonia.eu/e-file);</p> <p><i>Experts:</i> Is ver met de digitalisering, konden 'nadat de Russen zijn vertrokken' blanco beginnen aan de digitalisering en gebruik van internet en systemen; Estonen delen graag hun informatie met betrekking tot digitalisering.</p> <p><i>Mogelijke belemmeringen:</i> -</p>	<p>Oostenrijk</p> <p><i>Literatuur:</i> Behoort tot koplopers in vergelijkende studie naar gebruik technologie in rechtbank (Reiling 2012). Door middel van Electronic Legal Communication (ELC) kunnen gestructureerde gegevens veilig worden uitgewisseld tussen de rechtbank en andere partijen. http://www.justiz.gv.at/web2013/html/default/2c9484852308c2a60123708554d203e7.de.html;</p> <p><i>Experts:</i> Lijkt (in het algemeen) ver met digitalisering, hebben in Europees verband verschillende prijzen gewonnen; Veel contactpersonen vanuit netwerk/Min V&J.</p> <p><i>Mogelijke belemmeringen:</i> Toegang kan lastig zijn door bureaucratische cultuur</p>

3.3 Dataverzameling

Over en in de vier landen heeft de verzameling van de onderzoeksdata met behulp van diverse methoden plaatsgevonden. Het proces van dataverzameling is schematisch weergegeven in Figuur 3.1. Hieronder wordt dit proces per onderdeel besproken.



Figuur 3.1 - Schematische weergave van dataverzameling per land

Desk Research

Voorafgaand aan het benaderen en bezoeken van de vier Europese landen, is door de onderzoekers door middel van desk research een zo compleet mogelijk beeld gevormd van de (digitalisering in de) strafrechtstketen in het betreffende land. Hiertoe zijn documenten verzameld via websites, populaire literatuur en wetenschappelijke literatuur. Op basis van deze documenten en relevante websites, en het in hoofdstuk 2 ontwikkelde referentiemodel, is in kaart gebracht welke ketenpartners er betrokken zijn in de strafrechtstketen en welke sleutelorganisaties en -personen een rol spelen in de digitalisering van informatie-uitwisseling in deze keten.

Het doel van het desk research was om per land de context van de strafrechtstketen te schetsen en voor zover mogelijk voorafgaand aan het landenbezoek een beeld te vormen van de digitalisering binnen de strafrechtstketen. De informatie die door middel van deze desk research naar voren kwam, is daarnaast gebruikt om toegang te krijgen tot relevante organisaties en personen en als startpunt voor de (telefonische) interviews.

Toegang tot sleutelorganisaties en -personen

Voorafgaand aan het benaderen van partijen in de verschillende landen is door de onderzoekers een overzicht opgesteld van mogelijk relevante organisaties en personen voor het verkrijgen van inzicht in ervaringen met digitalisering. Dit overzicht is weergegeven in Tabel 3.3. Om toegang te verkrijgen tot relevante organisaties en experts binnen de vier geselecteerde landen is gebruik gemaakt van het netwerk van de beleidsdirectie Veiligheid en Bestuur en van het netwerk van de onderzoeksgroep. Daarnaast zijn zowel de Nederlandse ambassade in de betreffende landen als de ambassades van de

betreffende landen in Nederland benaderd. Ook hebben de onderzoekers, wanneer contactgegevens op websites te vinden waren, sleutelorganisaties en –personen direct benaderd.

Het eerste contact is steeds via e-mail gelegd. Hiertoe hebben de onderzoekers een standaard mail opgesteld, inclusief een A4 waarin het onderzoek werd uitgelegd. Waar nodig werd de standaard mail per te benaderen organisatie of persoon aangepast. In de mail werden de experts uitgenodigd hun kennis te delen met de onderzoekers, in zowel een telefonische voorbespreking als in een face-to-face interview.

Bij een positieve reactie van de experts op de uitnodigingsmail vond een kort telefonisch interview⁶⁰ plaats aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst, waarin onderdelen van het referentiemodel terugkomen (zie bijlage 3). Het doel van het telefonische interview was enerzijds het verkrijgen van meer inzicht in de (digitalisering van de) strafrechtketen van het desbetreffende land. Anderzijds werd op basis van dit verkennende interview door de onderzoekers nader bepaald of de expert inderdaad de nodige kennis en ervaring bezat om aan de dataverzameling in het onderzoek te kunnen bijdragen. Op deze manier kon de dataverzameling tijdens het landenbezoek zo effectief mogelijk plaatsvinden. Ten slotte werd in het verkennende interview aan de expert gevraagd of hij/zij nog meer experts kende die mogelijk een bijdrage zouden kunnen en willen leveren aan het onderzoek. Op deze manier is door middel van de zogenoemde sneeuwbalmethode het aantal geïnterviewde per land uitgebreid. Per land is gestreefd te komen tot het inplannen van zo'n 15 interviews tijdens het landenbezoek.

Tabel 3.3 - Te interviewen organisaties/personen

Politie	Openbaar Ministerie	Zittende Magistratuur	Overige betrokken ketenpartijen
Organisatorisch	Organisatorisch	Organisatorisch	Organisatorisch
Juridisch	Juridisch	Juridisch	Juridisch
Technisch/ICT	Technisch/ICT	Technisch/ICT	Technisch/ICT
Specialist digitalisering strafrechtketen – beleidsniveau			
Specialist digitalisering strafrechtketen – project niveau			
Specialist digitalisering strafrechtketen – ondersteunend niveau			
Specialist digitalisering strafrechtketen – overig relevant			

Interviews

Per land is een bezoek van een week gepland om de strafrechtketen en informatie-uitwisseling daarin, de wijze en mate van digitalisering en relevante voorbeeldprojecten hierin in detail in kaart te brengen. Tijdens dit landenbezoek zijn de experts face-to-face geïnterviewd op basis van een semigestructureerde vragenlijst. Deze vragenlijst is opgesteld vanuit het referentiemodel en is weergegeven in bijlage 4. In het interview lag de nadruk op het helder en eenduidig in kaart brengen van primaire werkprocessen, bijbehorende informatiestromen en keuzes die gemaakt zijn in de vormgeving, besturing en afstemming van die werkprocessen en informatiestromen. Ook is relevante context informatie over betrokken ketenpartners en de hiërarchische en organisatorische verhoudingen tussen deze ketenpartners uitgevraagd. Daarnaast zijn, waar relevant en mogelijk,

⁶⁰ Omdat sommige experts pas zeer kort voor het geplande landenbezoek benaderd konden worden heeft niet met elke expert een telefonisch interview kunnen plaatsvinden.

prestaties op het gebied van kwaliteit, snelheid en kosten uitgevraagd, in de context van digitalisering van informatie-uitwisseling. Ten slotte zijn per geïnterviewde leeftijd, geslacht en aantal jaren werkervaring in kaart gebracht omdat deze kunnen beïnvloeden hoe iemand denkt over digitalisering in zijn algemeenheid. Daarmee kunnen deze het beeld dat en de informatie die de geïnterviewde geeft, kleuren.

Om de dataverzameling door middel van interviews eenduidig te laten plaatsvinden is een protocol opgesteld voor te nemen acties voor en tijdens het interview. Dit protocol is eveneens weergegeven in bijlage 4.

Alle interviews zijn gehouden door twee onderzoekers, waarvan de één een achtergrond heeft in supply chain management/informatie technologie en de ander een juridische achtergrond. Waar nodig en mogelijk hebben de onderzoekers meerdere geïnterviewden tegelijk gesproken, zodat de geïnterviewden elkaars antwoorden konden aanvullen. Interviews duurden 60 tot 120 minuten. Om te voldoen aan de wens van vertrouwelijkheid is de geïnterviewden beloofd dat er van hen geen letterlijke en herleidbare citaten gebruik zullen worden in dit rapport, maar dat de verkregen informatie op meer geabstraheerd niveau gepresenteerd zullen worden.

Documenten

De geïnterviewden zijn tijdens het interview gevraagd om documentatie over digitaliseringsprojecten aan te leveren die niet openbaar (via internet) te vinden is.

Observaties

Tijdens elk landenbezoek is door twee onderzoekers een bezoek gebracht aan een strafrechtzitting. Het doel hiervan om de gang van zaken tijdens de zitting alsmede het gebruik van digitalisering tijdens de zitting te observeren en in kaart te brengen.

Vragenlijst

Tijdens de semigestructureerde interviews is aan de respondenten gevraagd of zij bereid waren een korte vragenlijst in te vullen, en deze ook door te sturen naar collega's in de strafrechtketen. De vragenlijst is digitaal aangemaakt (zie bijlage 8) en de link naar de vragenlijst is door de onderzoekers bij thuiskomst naar de respondenten gemaild. Het doel van de vragenlijst was om een bredere groep van respondenten te bereiken en hen te bevragen over hun ervaringen met digitalisering in strafrechtketens. Het doel van de vragenlijst was deze ervaringen te inventariseren, en zo (een deel van) de inzichten vanuit de kwalitatieve dataverzamelingsmethoden te kunnen verifiëren en generaliseren. Het doel van het ontwikkelen en uitzetten van de vragenlijst was niet om een volledig getoetste lijst met betrouwbare en valide schalen te ontwikkelen.

De vragenlijst is samengesteld op basis van inzichten verkregen uit de Nederlandse interviews en de eerste interviews in het buitenland. Vervolgens zijn de vragen geverifieerd binnen de onderzoeksgroep. Nadat de vragenlijst digitaal is gemaakt, is deze getoetst op begrijpelijkheid en gebruiksgemak door research master studenten en promovendi met een juridische achtergrond. De weblink naar de vragenlijst is toegestuurd aan de geïnterviewde, met daarbij een uitleg over de vragenlijst en het verzoek de weblink breed te verspreiden onder collega's in de strafrechtketen.

De vragenlijst is verstuurd naar de geïnterviewden met de vraag deze in te vullen, en de link naar de vragenlijst door te sturen naar collega's met het verzoek de lijst ook in te vullen. Na twee weken is een herinnering verstuurd naar de geïnterviewden.

3.4 Dataverwerking en analyse

Alle voor dit onderzoek verzamelde onderzoeksdata is opgeslagen in de zogenoemde case study database. Dit is een mappenstructuur op een afgeschermd deel van het computernetwerk van de Rijksuniversiteit Groningen. De database bevat de instrumenten voor dataverzameling en de verzamelde en uitgewerkte kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksdata (in gesproken vorm en op schrift). In deze paragraaf staat beschreven hoe de verzamelde onderzoeksdata is verwerkt en vervolgens is geanalyseerd. Een overzicht van de gebruikte databronnen per land is weergegeven in Bijlage 9.

Verzamelde onderzoeksdata

De analyse en resultaten van de onderzoeksdata zal gebaseerd worden op de in Tabel 3.4 genoemde aantallen interviews, observaties en documenten per land. In Tabel 3.5. zijn deze aantallen verder uitgesplitst naar de relevante ketenpartijen waar onderzoeksdata verzameld is.

Tabel 3.4 - Totaal aantal en uren interviews, observaties en documenten per land

	Interviews		Observaties		Documenten
	aantal	uur	aantal	uur	aantal
Denemarken	7	10	1	2	18
Engeland	13	16	4	4	33
Oostenrijk	7	7	4	4	9
Estland	14	16	5	4	7
Totaal	41	49	14	14	67

Tabel 3.5 - Totaal aantal en uren interviews, observaties en documenten per land per ketenpartij

Landen	Politie		Openbaar Ministerie				Zittende magistratuur				Strafrechts- Ketenbreed ⁶¹	
	Interviews		Interviews		Observaties		Interviews		Observaties		Interviews	
	#	uur	#	uur	#	uur	#	uur	#	uur	#	uur
Denemarken	1	2	2	3	-	-	1	2	1	2	3	3
Engeland	1	2	4	5	-	-	3	4	4	4	5	5
Oostenrijk	-	-	2	2	2	1	2	1	2	3	3	4
Estland	2	2	2	3	3	1	3	3	2	3	7	8
Totaal	4	6	10	13	5	2	9	10	9	12	18	20

⁶¹ Met strafrechtketenbreed wordt bedoeld de organisaties die de gehele strafrechtketen overzien, zoals het ministerie van Justitie, de rekenkamer/audit office en betrokken IT-organisaties.

Verwerking kwalitatieve onderzoeksdata (interviews, documenten, observaties)

Zowel de telefonische als de face-to-face interviews zijn opgenomen en vervolgens samenvattend uitgewerkt. De samenvattingen zijn ter verificatie aan de geïnterviewden toegestuurd. Indien bepaalde informatie onduidelijk was of als onvolledig ervaren werd, werden per mail aan de geïnterviewde aanvullende vragen gesteld om de samenvatting compleet te krijgen. Eventuele aanpassingen of aanvullingen van de geïnterviewden zijn in de uiteindelijke versie van elk interview verwerkt. Finale interviewuitwerkingen zijn per land opgeslagen in de case study database. Door het houden van de telefonische interviews konden op basis van inzichten en leerpunten hieruit de face-to-face interviews veel meer gericht gehouden worden, en allerhande specifieke zaken in detail worden uitgevraagd. Dit iteratieve proces tussen dataverzameling en data-analyse is karakteristiek voor case study research. De onderzoekers worden hierdoor in staat gesteld om gedurende de dataverzamelingsfase steeds meer de diepte in te gaan.

Observatieverslagen zijn zo snel mogelijk na de gedane observaties uitgewerkt. De observatieverslagen zijn zo open mogelijk opgezet (niet aan de hand van een sjabloon) om de onderzoekers de ruimte te geven alle mogelijke inzichten en waarnemingen van belang te laten zijn (en niet de aandacht op een aantal specifieke onderwerpen te richten). Elke onderzoeker heeft haar eigen observatieverslag uitgewerkt, eventuele verschillen in geobserveerde gebeurtenissen zijn besproken. Finale observatieverslagen zijn per land opgeslagen in de case study database.

Documenten die door de benaderde contacten zijn aangedragen/aangeleverd zijn allereerst beoordeeld op relevantie voor het onderhavige onderzoek. Vervolgens zijn de verkregen documenten opgeslagen in de case study database.

Vragenlijst

Voor de opgestelde vragenlijst, zoals in de vorige paragraaf besproken, waren er 23 respondenten, waarvan 6 respondenten de vragenlijst volledig hadden ingevuld. De overige respondenten zijn aan de vragenlijst begonnen, maar hebben deze (voor onbekende redenen) niet afgemaakt. De 6 respondenten met een volledig ingevulde lijst zijn als volgt per land verdeeld: 1 uit Denemarken, 2 uit Engeland, 2 uit Oostenrijk en 1 uit Estland. Dit betekent dat de response zodanig laag was en de verkregen inzichten zodanig onvolledig, dat de inzichten uit de vragenlijsten niet zullen worden meegenomen in de resultaten van dit onderzoek.

Casusbeschrijving per land

Voor het opstellen van de casusbeschrijving per land zijn allereerst de uitgewerkte interviews, documenten en observatieverslagen in hun geheel doorgelezen. Vervolgens zijn de interviews, documenten en observatieverslagen gezamenlijk gecodeerd en samengevat in een uitwerksjabloon. De codes zijn opgesteld vanuit de onderzoeksvragen en het referentiemodel. Daarmee omvatten de codes de vooraf vastgestelde concepten en onderwerpen waar per land inzichten over gegenereerd moeten worden om uiteindelijk de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Allereerst is informatie gegroepeerd die per land een beschrijving gaf van het juridische systeem in zijn algemeenheid, en informatie die ging over de rol van het strafrecht dossier. Vervolgens is per relevant digitaliseringsproject informatie gegroepeerd.

Daarna is gericht ingegaan op de onderzoeksvragen, en de meer gedetailleerde uitwerking daarvan aan de hand van het referentiemodel (zie hoofdstuk 2). Daarnaast was er per landenbeschrijving ruimte om onderwerpen die voor dit land specifiek of prominent aanwezig waren verder uit te

werken. Ook is ruimte gelaten voor ervaringen en leerpunten die buiten de afbakening van het onderzoek (zie hoofdstuk 1) vallen.⁶²

Twee onderzoekers hebben de landenbeschrijvingen uitgewerkt. Door middel van discussies binnen de onderzoeksgroep zijn de landenbeschrijvingen verder aangescherpt. Daarnaast zijn de beschrijvingen per land voorgelegd aan de begeleidingscommissie om inzichten en bevindingen te bediscussiëren en verder aan te scherpen.

Genereren van overkoepelende inzichten

Op basis van de casusbeschrijvingen per land zijn de onderzoekers op zoek gegaan naar overkoepelende inzichten per onderzoeksvraag. De uitkomsten per onderzoeksvraag per land zijn met elkaar vergeleken en thema's die in meerdere landen naar voren kwamen zijn verder uitgewerkt. Deze analyse heeft geleid tot overkoepelende inzichten ten aanzien van digitalisering in strafrechtketens. Deze overkoepelende inzichten kunnen door de aanvragende beleidsdirectie gespiegeld worden aan de Nederlandse situatie om hier lering uit te trekken.

3.5 Vertrouwelijkheid en databeveiliging

De gegevens die in het kader van dit onderzoek verzameld zijn, worden vertrouwelijk behandeld. Dit houdt in dat er geen één-op-één herkenbare relatie is tussen de bevindingen in dit onderzoeksrapport en de door de geïnterviewden verstrekte informatie. Om die reden is er geen gebruik gemaakt van tot de geïnterviewden herleidbare citaten. Alle interviews zijn op nummer in de case study database opgeslagen en niet op naam. Deze database is alleen toegankelijk voor de uitvoerende onderzoekers en de projectleider. Voicebestanden van de interviews worden ook op een afgeschermd netwerkstation bewaard voor de duur van het onderzoek en zullen daarna verwijderd worden. Onderzoeksdata die op papier zijn verzameld zijn in een afgesloten kast in een afgesloten kamer bewaard, alleen de uitvoerend onderzoekers en de projectleider hebben hier toegang tot.

3.6 Beperkingen in en van het onderzoek

Zoals elk onderzoek, heeft ook dit onderzoek beperkingen. Een aantal beperkingen waren op voorhand bekend, andere beperkingen werden zichtbaar na afloop van het uitvoeren van het empirisch deel van dit onderzoek.

Een belangrijk uitgangspunt en een impliciete veronderstelling van dit onderzoek is dat in een aantal Europese landen digitalisering in de strafrechtketen al afgerond en ingevoerd zou zijn. Op basis daarvan zijn ook de vier onderzochte landen Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland geselecteerd. Een eerste beperking is dat we slechts vier landen hebben bekeken en daaraan gelinkt,

⁶² In een brainstorm met de begeleidingscommissie (dd. 13-02-2014) van dit onderzoek kwamen de volgende mogelijk interessante leerpunten met betrekking tot digitalisering naar voren:

- relevante ervaringen met (ongewenste) effecten van digitalisering op *automatisering*;
- relevante ervaringen in de overdracht van het strafrecht dossier naar de *tenuitvoerlegging* en/of relevante ervaringen met digitalisering in de tenuitvoerlegging;
- relevante ervaringen met betrekking tot *de verdachte, slachtoffers, getuigen*, etc.;
- relevante ervaringen met de digitalisering binnen *hoger beroep en cassatie*;
- relevante ervaringen met de digitalisering van de *jeugdstrafrecht keten*;
- relevante ervaringen met de stroom van gegevens en documenten die *vanuit het buitenland worden aangeleverd*;
- relevante ervaringen met de digitalisering binnen *bestuurs- en/of privaatrecht*.

dat deze vier landen een beperkte tot vrijwel geen digitalisering binnen de strafrechtketen hebben ingevoerd/gerealiseerd. Hoewel dit uiteindelijk minder inzicht heeft opgeleverd ten aanzien van de oorspronkelijke doelen van het onderzoek, is een belangrijke conclusie dat digitalisering waarschijnlijk toch ingewikkeld is. Daarnaast zijn er weinig concrete aanwijzingen dat de digitalisering van de strafrechtketen in andere, niet geselecteerde landen veel verder is.

Een tweede beperking is uiteraard de tijd en tijdsspanne voor dit onderzoek. Gegeven de tijd nodig voor het opzetten en uitwerken van de onderzoek structuur en –instrumenten, het identificeren en leggen van contacten met een veelheid aan organisaties in vier verschillende landen, is er relatief weinig tijd geweest voor de dataverzameling en verdere analyse. Daarnaast hebben we door de beperkte tijd en soms lastige toegang tot respondenten niet in alle landen afgevaardigden van alle relevante ketenpartijen kunnen interviewen. Desondanks heeft het onderzoek een zeer grote hoeveelheid aan gedetailleerde informatie opgeleverd en een groot aantal relevante inzichten en aandachtspunten met betrekking tot digitalisering in strafrechtketens.

Zoals ook hiervoor is aangegeven is de focus de gehele keten van strafrecht geweest, waarbij met name op de interactie tussen partijen is gefocust. Daarmee is minder aandacht geweest voor de inrichting van en werkwijze in interne processen. Gezien de uitkomsten, lijkt het dat juist de afstemming tussen partners een nog groter probleem is dan de afstemming binnen partners, maar de interactie daartussen is, zoals gezegd, een belangrijk punt voor verder onderzoek.

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot politie, Openbaar Ministerie en rechtbanken voor strafzaken in eerste aanleg. Daarmee zijn een aantal belangrijke partijen buiten beschouwing gelaten: de verdediging, slachtoffers/getuigen, de reclassering en het gevangeniswezen. Waar mogelijk hebben we hieraan, als er iets bekend was, aandacht besteed, maar tegelijkertijd is het duidelijk dat in de onderzochte landen met betrekking tot digitalisering aan deze partijen ook nog de nodige aandacht besteed moet worden en dat er specifieke problemen verbonden kunnen zijn aan het digitaliseren van informatie-uitwisseling met deze partijen.

4 | Resultaten Denemarken

Hieronder worden de context en resultaten samengevat voor de casus Denemarken. De volledige beschrijving is te vinden in het landenrapport in Bijlage 10. Op basis van de verzamelde informatie leiden we in dit hoofdstuk allereerst de casus Denemarken in aan de hand van een beknopte bespreking van het Deense juridische systeem, de rol van het strafrechtddossier en een overzicht van digitalisering, zowel in overheidsdienstverlening in het algemeen als in de strafrechtketen. Vervolgens presenteren we de antwoorden op de onderzoeksvragen. In de afsluitende paragraaf wordt de casus Denemarken samengevat aan de hand van het in Hoofdstuk 2 gepresenteerde referentiemodel.

4.1 Inleiding Denemarken

Organisatie van het Deense juridische systeem

Het Deense juridische systeem bestaat uit vier organisaties: de Nationale Politie (Rigspolitiet), het Openbaar Ministerie (Rigsadvokaten), de rechtbanken (Domstolsstryrelsen) en het gevangenis- en reclasseringswezen (Kriminalforsorgen). Evenals in Nederland is er een scheiding der machten. De Nationale Politie valt onder het ministerie van Justitie, en wordt geleid door de National Commissioner. De Nationale Politie bestaat uit 12 korpsen op districtsniveau. Ook het Openbaar Ministerie is opgedeeld in 12 districten, die geleid worden door twee regionale Staats Openbare Aanklagers, die weer vallen onder de Director van het Openbaar Ministerie.

Op het districtsniveau bestaat een specifieke situatie, waarbij het Openbaar Ministerie en de politie beide vallen onder één hoofd, de lokale commissaris, die zowel het hoofd van de politie organisatie is als van het Openbaar Ministerie op lokaal, districtsniveau. De rechtbanken bestaan uit lagere rechtbanken, twee Hogere Rechtbanken (voor twee regio's, voor ernstige zaken en hoger beroep) en een hooggerechtshof voor het hoger beroep. De rechtbanken zijn onafhankelijk van het ministerie van Justitie, die wel het budget beheert van de rechtbank organisatie.

Het strafrechtddossier

Het strafrechtddossier komt in nauwe samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de politie tot stand, maar het dossier speelt zelf geen rol in de bewijsvoering tijdens de zitting. De rechter wordt geacht uitsluitend op basis van het bewijsmateriaal dat ter zitting wordt gepresenteerd tot een besluit te komen. Hoewel de politie een dossier aanmaakt binnen een IT-systeem, is er geen mogelijkheid van overdracht vanuit dat verouderde systeem en de ondersteuning vanuit het systeem is beperkt en gebaseerd op hoe een papieren dossier tot stand komt/eruit ziet. Overdracht van dossiers en communicatie met de beklaagde gebeurt als een zaak eenmaal voor de rechter gebracht gaat worden geheel en al met papieren dossiers. Het gebruik van technologie is (behalve voor zover bestaand in het maken van een geluidsopname van de behandeling ter terechtzitting) vrijwel nihil in alle fasen vanaf het vooronderzoek tot en met berechting en strafvoltrekking.

Digitalisering in publieke dienstverlening en de strafrechtketen

e-Government

Denemarken heeft een algemeen overheidsbeleid en visie op e-Government waarin er naar gestreefd wordt om alle contacten tussen overheid en burger via digitale middelen te laten verlopen en het gebruik van papier vrijwel geheel uit te bannen. Ook de communicatie tussen overheidsdiensten zou uitsluitend via elektronische kanalen moeten (gaan) verlopen. Het streven is uiteraard om ook de strafrechtketen hiervan deel uit te laten maken.

Digitalisering in de strafrechtketen

Teneinde een betere kwaliteit, snellere veroordelingen en snellere doorlooptijden te realiseren zijn er binnen de Deense strafrechtketen twee digitaliseringsprojecten gestart: POLSAG in 2005 en Datafølgesedlen in 2006. POLSAG is een project dat beoogde het bestaande politiesysteem te vervangen en uit te breiden naar de gehele keten, aangestuurd vanuit de politieorganisatie. De rechtbanken wilden hierop aansluiten en als tijdelijke oplossing is Datafølgesedlen gestart, om in een later stadium met een nieuw IT systeem optimaal aan te sluiten op POLSAG. Datafølgesedlen is een systeem dat digitale communicatie mogelijk maakt tussen verschillende organisaties in de strafrechtketen. Het wordt voornamelijk gebruikt voor het uitwisselen van procedurele stukken of opvragen van procedurele beslissingen. Het is dus mogelijk om documenten mee te sturen, maar niet om het hele strafrecht dossier over te dragen. Het POLSAG project is na 7 jaar evenwel gestopt. Na een evaluatie van POLSAG bleken een groot aantal aspecten oorzaak te zijn van het niet slagen van het project, zoals: onvoldoende projectsturing, budgetoverschrijding, onvoldoende technische kennis in de organisatie, het ontwikkelen van een te veel klant-specifiek systeem (waar standaard was beoogd), veel negatieve ervaringen in de testfase (veel fouten werden ontdekt in software, installatiemogelijkheden en de werking van het systeem, maar zodra die werden opgelost ontstonden er nieuwe problemen), onduidelijke doelen, technische problemen en gebrekkige organisatorische inbedding. Als gevolg van het stopzetten van het POLSAG project is ook binnen de rechtbanken verdere ontwikkeling van een nieuw IT systeem gestopt en daardoor wordt de tijdelijke oplossing Datafølgesedlen nog steeds gebruikt. Dit project beoogt, gebaseerd op lokale initiatieven rond gedigitaliseerde data-uitwisseling tussen lokale rechtbanken en politie, gegevensuitwisseling te digitaliseren. Er is een beperkte functionaliteit waarbij gegevens kunnen worden uitgewisseld, hoewel er geen uitwisseling met externe gegevensdragers en systemen mogelijk is. Op dit moment wordt slechts 25% van het aantal documenten dat via Datafølgesedlen zou kunnen worden verstuurd ook daadwerkelijk via het systeem verstuurd. Dit komt omdat de politie niet verplicht is om Datafølgesedlen te gebruiken. Sinds 2013 is de regie over het systeem overgenomen door het ministerie van Justitie, om ervoor te zorgen dat Datafølgesedlen in meer gevallen gebruikt gaat worden en de bestaande functionaliteit wordt uitgebreid over de gehele strafrechtketen.

4.2 Resultaten

In deze sectie zullen we kort ingaan (voor zover mogelijk) op de gevonden antwoorden op de vier onderzoeksvragen.

1. Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de volgende vier onderwerpen.

De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners

Ondersteuning ketenwerkproces door POLSAG

De initiële keuze in 2005 voor het POLSAG systeem was dat het de gehele keten vanaf politie tot en met de rechtbank zou afdekken door middel van een gedigitaliseerd, nationaal data management systeem, waarmee documenten gescand zouden kunnen worden, elektronisch opgeslagen en uitgewisseld tussen alle betrokken partijen. Op deze manier diende het systeem het gezamenlijk samenstellen van een compleet dossier zo goed mogelijk te ondersteunen. Het nieuwe systeem diende tevens het bestaande IT-systeem van de politie te vervangen. Gedurende de looptijd van het project, werd het meer en meer richting ondersteuning van de bestaande politieorganisatie getrokken (die ook een leidende rol in het projectmanagement had) in plaats van een keten breed systeem. De nadruk is meer en meer gaan liggen op het vervangen van het bestaande verouderde systeem van de politie met inbegrip van digitaliseren van eerder handmatig uitgevoerde taken. De ondersteuning van de huidige werkprocessen (met IT) is niet meegenomen in dit project. Impliciet of expliciet is er daarbij voor gekozen om geen aandacht te schenken aan het heroverwegen of opnieuw ontwerpen van de bestaande werkprocessen en procedures.

Ondersteuning ketenwerkproces door Datafølgesedlen

Gegeven de doelen van POLSAG hebben andere partners in de keten in eerste instantie niet veel gedaan om IT-projecten en digitalisering te starten. Datafølgesedlen is een systeem dat het mogelijk maakt om documenten elektronisch te versturen naar verschillende partners in de keten. Naast dit systeem zijn alle bestaande, verouderde systemen nog steeds nodig, dus fundamenteel aanpassen van de werkprocessen was hierbij niet voorzien, ook gezien het feit dat Datafølgesedlen als een tijdelijke oplossing werd gezien. Hoewel de werkprocessen niet fundamenteel zijn aangepast, zijn de voornaamste effecten van het systeem voor rechtbanken dat er minder informatie opnieuw ingevoerd hoeft te worden. Zo kan de rechter bij een uitgevoerde telefoontap de lijst met telefoonnummers kopiëren, in plaats van deze over te typen uit het papieren dossier wat de kans op fouten vermindert. Voor de politie betekent het systeem juist dubbel werk, omdat een papieren documentenstroom nog altijd vereist is naast een digitale informatiestroom. Wanneer bepaalde informatie of documenten (b.v. uit het dossier) elektronisch moeten worden aangeleverd, wordt dus eerst de papieren versie van dit document gescand om het te digitaliseren. Dit brengt extra werk met zich mee. Omdat Datafølgesedlen een op zichzelf staand systeem is, dat geen informatie kan uitwisselen met het bestaande informatiesysteem van de politie (en waarmee men dus intern informatie deelt en uitwisselt), lijkt de politieorganisatie nauwelijks voordelen te ondervinden van Datafølgesedlen.

De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners

POLSAG

De *regie* van het POLSAG project lag geheel en al bij de politieorganisatie. Mede hierdoor werd de focus (zie eerste alinea onder 1.) meer en meer gelegd op het vervangen van het bestaande verouderde interne systeem. Uit de evaluatie van het project, blijkt dat de regie door de politieorganisatie beperkt was. Het senior management, die de verantwoordelijkheid had het project organisatorisch en juridisch te bewaken, liet weinig betrokkenheid zien doordat hogere managers weinig aanwezig waren bij bijeenkomsten.

De *verantwoordelijkheid* voor het projectmanagement lag gedurende twee jaar bij de leverancier van het systeem, die eerder het oude politie IT systeem had geleverd. De projectverantwoordelijkheid was uitbesteed door de politie omdat er op lager niveau in de politieorganisatie te weinig kennis was van projectorganisatie. Dit had ook weer gevolgen voor de *betrokkenheid* van de politie bij het project; deze was minimaal. Daardoor, en door de afwezigheid van het senior management bij bijeenkomsten, was er onvoldoende draagvlak om het IT project te laten slagen. De *inbreng* van de andere ketenpartners was zeer beperkt.

Datafølgesedlen

Datafølgesedlen is ontstaan als een lokaal initiatief van een rechtbank in samenwerking met de lokale politie. Deze lokale samenwerkenden waren gelijk ook de betrokken partijen die op basis van hun wensen het systeem ontwikkeld hebben. Er is niets bekend over een formele projectorganisatie ten tijde van de ontwikkeling van Datafølgesedlen. Gezien de positieve ervaringen met het systeem, met name vanuit de rechtbanken, is er voor gekozen om het systeem op landelijk niveau te gaan gebruiken om de communicatie tussen alle vier betrokken organisaties (de drie primaire ketenpartners politie, OM en rechtbank samen met de reclassering) te ondersteunen. Het gebruik van Datafølgesedlen berust op vrijwilligheid van de betrokken partijen op lokaal niveau, derhalve is het systeem slechts in gebruik voor 25% van de mogelijke gevallen.

Vervolgprojecten

Het ministerie van Justitie heeft zich op basis van de opgedane ervaringen en de evaluatie van stopgezette projecten ideeën gevormd voor de regievoering, betrokkenheid en inbreng van partijen in vervolgprojecten. Dit betreft vooral de projectaanpak en -inrichting, concrete wijzigingen in de juridische processen hebben, behoudens de beperkte genoemde, nog niet echt plaatsgevonden. Door het ministerie van Justitie is nu de keuze gemaakt om vervolgprojecten op te zetten vanuit een supply chain perspectief. Dit houdt in dat de inspanningen van één partij ten goede moeten komen aan een volgende/vorige partij in de keten. Daarbij worden ook de prestatienormen over de keten heen gedefinieerd in plaats van per ketenpartner.

Het ministerie van Justitie heeft in 2013 de *regie* van de projecten naar zich toe getrokken, er is een versterkte projectorganisatie ingericht en een betere ICT-kennis gecreëerd. Projecten worden door het ministerie minder op deadlines gestuurd en meer op basis van vanuit de organisatie geformuleerde doelstellingen, die duidelijk geformuleerd zijn met ruimte voor inbreng vanuit de ketenpartijen. Organisatorisch wordt digitalisering van de strafrechtketen *ondersteund* door een forum dat bestaat uit twee besturen: 'Chief Executive Officers' (vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie, rechtbanken en het gevangenis- en reclasseringswezen) en 'Chief Information

Officers' (van dezelfde organisaties en van het ministerie van Justitie). Op deze manier zijn alle ketenpartijen op het hoogste niveau *betrokken* bij nieuwe initiatieven rondom digitalisering. Het Ministerie hoopt op deze manier de partijen op één lijn te brengen. Binnen deze fora worden gezamenlijke doelen opgesteld. Doordat alle partijen in de strafrechtsketen nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van de strategie en doelen van nieuwe IT initiatieven, verwacht het Ministerie dat de ketenpartners zich verantwoordelijk voelen voor het slagen van nieuwe projecten.

De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen

Projectorganisatie

Door de geïnterviewden werd met name aandacht besteed aan de organisatorische en projectmatige randvoorwaarden die in de toekomst gesteld moeten worden aan digitaliseringsprojecten. De wijze waarop het Ministerie toekomstige projecten wil inrichten is in de vorige paragraaf uiteen gezet. Een belangrijke verandering is de meer ketengerichte aanpak. Dit is te beschouwen als een nieuwe organisatorische keuze waarmee men een grotere kans van slagen van digitaliseringsprojecten verwacht te waarborgen.

Juridisch perspectief

Randvoorwaarden zijn dus vooral gedefinieerd op het niveau van de projectorganisatie, maar er zijn nog geen werkende digitaliseringsprojecten. Daarom zijn de mogelijk juridische voorwaarden die gesteld moeten worden aan digitale informatie-uitwisseling nog niet uitgewerkt. Veiligheidsvoorzieningen zijn ook nog niet uitgewerkt of aan de orde gegeven de huidige status.

Bij de uitrol van Datafølgesedlen is ervoor gekozen het gebruik ervan niet wettelijk verplicht te stellen. Dit werd gezien als een belemmering voor grootschalige invoering, terwijl verplicht stellen in een zeker stadium ook een positieve noodzakelijke voorwaarde kan opleveren.

Informatie-infrastructuur

Met betrekking tot Datafølgesedlen, is de (ervaren) veiligheid van het systeem wanneer informatie en documentatie wordt uitgewisseld tussen ketenpartners een aandachtspunt. Het gebruik van Datafølgesedlen lijkt te worden belemmerd doordat een deel van de mogelijke gebruikers niet zeker is over de veiligheid van het systeem. Dit gevoel kan ook zeker op ondeskundigheid en onwelwillendheid berusten. Het zorgt er, in combinatie met het niet verplicht gebruiken van het systeem, echter voor dat door de ketenpartijen aan oude werkwijzen wordt vastgehouden.

De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners

Technische voorzieningen

De beperkte technische functionaliteit van Datafølgesedlen zorgt ervoor dat slechts tussen bepaalde ketenpartners gegevens of documenten voor het dossier worden uitgewisseld. Data invoering is in feite handmatig omdat het systeem niet kan communiceren met de bestaande informatiesystemen van de ketenpartners. Daarom moet het systeem handmatig 'gevoed' worden met informatie. Het systeem speelt vooral een rol in de communicatie tussen organisaties, maar heeft geen formele status in de procesgang. Met andere woorden, het vervangt de papieren documenten in de strafdossiers niet. Iedereen beseft dat het een tussen oplossing is. Er bestaat bij sommigen twijfel over de veiligheid van het systeem en/of een afkeer met dergelijke elektronische systemen te werken.

De technische voorzieningen van POLSAG leken in de testfase niet goed aan te sluiten op de wensen en behoeften van gebruikers. De vele fouten in het systeem, die niet konden worden opgelost of bij oplossen weer tot nieuwe foutmeldingen en systeeminstabiliteit leidden, zorgden ervoor dat de testgebruikers erg ontevreden waren over het systeem.

Organisatorische voorzieningen

Binnen POLSAG leidde het gebrek aan training van test-gebruikers tot ontevredenheid over het systeem. Men wist niet hoe het te gebruiken. Samen met hooggespannen verwachtingen over het systeem leidde dit tot negatieve ervaringen.

Aan organisatorische voorzieningen om de uitwisseling van digitale dossiers van de grond te krijgen is men recent aandacht gaan besteden. Hiertoe wordt het als noodzakelijk gezien om keten-brede doelen op te stellen. Ook ziet men het als noodzakelijk om het denken en ontwikkelen van een systeem vanuit een individuele organisatie los te laten en het denken en handelen vanuit de keten als uitgangspunt te nemen.

2. Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?

POLSAG

Op basis van de evaluatie van het traject van POLSAG door de National Audit Office Denmark in 2013 valt vast te stellen dat digitalisering nog in de kinderschoenen staat. Op basis van de evaluatie is gekozen voor een nieuwe projectstructuur om een herhaling te voorkomen. De hoop is hooguit dat van de projectmatige fouten geleerd is. Dit zou je een positieve ervaring kunnen noemen voor de toekomstige projecten.

Datafølgersedlen

Over Datafølgersedlen zijn een aantal positieve ervaringen te melden, hoewel het landelijke gebruik hiervan nog enigszins te wensen overlaat. Het systeem wordt vooral gebruikt tussen het OM en de rechtbanken (t.a.v. de aanklacht en de lijst van bewijzen) en tussen politie en gevangenis- en reclasseringswezen m.b.t. vonnis en straf). De positieve ervaringen bij de rechtbanken (beter inzicht en minder werk om informatie in hun systemen te krijgen, minder data hoeft opnieuw te worden ingevoerd) zijn duidelijk groter dan bij de politie, die veelal een grotere werklast ervaren. Deze positieve bevinding heeft met name te maken met de manier waarop het systeem technisch is vormgegeven. De politie staat aan het begin van de keten, en lijkt daarmee vooral de functie te hebben om het systeem te voeden (omdat het systeem niet aansluit op bestaande systemen van de ketenpartners). De rechters, aan het einde van de keten, kunnen gebruik maken van alle informatie die door eerdere ketenpartners al in het systeem is ingevoerd.

3. Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?

POLSAG

De meeste negatieve bevindingen zijn terug te vinden in de keuzes die gemaakt zijn in het POLSAG project. Uit een eigen evaluatie van de National Audit Office Denmark in 2013 komt naar voren dat er veel is misgelopen bij de ontwikkeling van POLSAG. Zie Tabel B10.1 in bijlage 10 van het Landenrapport Denemarken voor een samenvatting. Deze bevindingen hebben met name betrekking

op het ontwikkel- en implementatietraject en niet zozeer op uitkomsten c.q. behaalde ambities en doelstellingen. Deze laatste zijn er nauwelijks omdat de ontwikkeling van het systeem uiteindelijk is stopgezet. We geven hieronder een aantal illustraties.

De keuze om te weinig aandacht aan projectmanagement te besteden is één van de voornaamste oorzaken voor het mislukken van het project. Dit blijkt uit het rapport van National Audit Office Denmark over POLSAG. Deze keuze heeft ertoe geleid dat budgetten overschreden zijn, er geen werkend systeem is en dat de facto de ontwikkeling van digitaal werken in de strafrechtketen 7 jaar heeft stilgestaan. Een andere negatieve ervaring is het gevolg van het niet beschikbaar hebben van voldoende kennis op het gebied van (invoering van) ICT, waardoor de leverancier zowel in de uitvoering als in het projectmanagement een te dominante rol heeft gehad.

Organisatorisch is de keuze om het project te veel alleen bij de politie te lokaliseren en vanuit deze organisatie te gaan ontwikkelen ook niet goed uitpakend. Hierdoor is het beeld binnen de politie ontstaan dat er een vervanging van hun verouderde systeem bedoeld was, waardoor er voor organisatie-overstijgende keten aspecten geen aandacht is geweest. Dit zorgde ervoor dat het systeem, ook als het wel had gefunctioneerd, onvoldoende of niet zou hebben aangesloten op de werkprocessen van de andere partners in de keten.

Inhoudelijk blijkt uit de ervaringen met POLSAG dat alleen automatiseren of digitaal maken van bestaande werkprocessen, niet veel oplevert. Dat effect is nog sterker als daarnaast er geen of weinig oog is voor de belangen van andere partijen in de strafrechtketen.

Men koos ervoor om de pilot in het kleinste politiedistrict Bornholm uit te voeren. Deze pilot verliep zeer teleurstellend, deels doordat de verwachtingen heel hoog waren. In de pilot is het bestaande verouderde systeem vervangen door het nieuwe systeem. Echter, het systeem was nog steeds in de test fase en de verwachtingen konden niet worden vervuld. De negatieve ervaringen komen voort uit onvoldoende sturing van de verwachtingen, maar ook uit het matige projectmanagement. Hierdoor waren de specificaties van het systeem uiteindelijk niet afgestemd op de dagelijkse bezigheden/behoefte van de gebruikers. Verder was de training van de gebruikers onvoldoende en de afnemers (de rechtbanken) konden niet goed met de nieuwe informatiestroom omgaan. Op technisch gebied zijn ook de ervaringen negatief tijdens de pilot van POLSAG. Er bleken er zeer veel fouten en problemen in het POLSAG systeem te zitten, veelal gerelateerd aan software (coding), implementatie (updates van de software) en breakdowns van het systeem inclusief lange responsietijden. Gedurende de ontwikkeling van het systeem werden er steeds meer toevoegingen gedaan aan het systeem. Deze vele aanpassingen maakten het systeem traag en instabiel.

De negatieve ervaringen leiden ertoe dat de structuren en organisatie van projecten zijn omgegooid. In de toekomst hoopt men tot betere resultaten van digitaliseringsprojecten te komen door het opzetten van een hernieuwde projectstructuur, verhoogde aandacht voor betrokkenheid van gebruikers en management, geïntegreerd denken en handelen vanuit de keten (i.p.v. vanuit de verticale organisatiestructuren), en het sturen op haalbare doelen i.p.v. op deadlines.

Datafølgesedlen

Hoewel het systeem Datafølgesedlen op zich positieve keten effecten heeft, maakt het niet verplicht stellen om het systeem te gebruiken, dat mogelijke positieve effecten niet op alle plekken in de strafrechtketen volledig gehaald worden. Omdat de dossiers nog steeds op de oude wijze als papieren document geproduceerd moeten worden, ervaart de politie een grotere werklast door het systeem. Ondanks Datafølgesedlen moet ze nog steeds alle ‘normale’ taken ten behoeve van het dossier blijven uitvoeren. Het niet verplichtstellen maakt het mogelijk dat lokale actoren vast blijven houden aan hun ingewortelde manier van werken.

4. Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS):

- Meer strafzaken succesvol worden afgehandeld;
- Meer veroordeelde personen daadwerkelijk hun straf ondergaan;
- Verdachten sneller worden berecht;
- Daders effectiever worden gestraft;
- Belangen van slachtoffers een belangrijkere plaats krijgen in de strafrechtketen.

Hierover zijn geen objectieve resultaten te melden, vanwege het geheel en al achterblijven van digitalisering in de strafrechtketen.

POLSAG

Geïnterviewden en gebruikte documenten hebben niet direct een relatie gelegd tussen het mislukken van POLSAG en bovenstaande doelen. Omdat oude systemen tijdens de ontwikkeling van POLSAG behouden zijn gebleven, kunnen we verwachten dat men op dezelfde manier is blijven werken en daardoor niet verder van deze doelen vandaan is komen te staan.

Datafølgesedlen

Ook zijn in de verzamelde data niet direct relaties gelegd tussen het op zichzelf staande systeem Datafølgesedlen en bovenstaande doelen. Omdat men bij de politie ervaart dat meer tijd gestoken dient te worden in het uitvoeren van dubbele handelingen (zowel op papier als digitaal informatie en documenten beschikbaar maken) zouden we kunnen stellen dat dit ten koste gaat van de tijd die de politie kan besteden aan het afhandelen van onderzoek. De positieve ervaringen van de rechters, waarin zij minder tijd kwijt zijn doordat relevante informatie en documentatie niet langer hoeft te worden overgetypt en hierin geen fouten meer gemaakt kunnen worden, zou daarentegen weer gerelateerd kunnen worden aan het vergroten van de kans dat een zaak succesvol wordt afgehandeld en een dader effectief wordt gestraft. Omdat slechts in 25% van de gevallen waar van Datafølgesedlen gebruik gemaakt zou kunnen worden, het systeem ook daadwerkelijk gebruikt wordt, valt er nog wel veel te winnen om dit mogelijke effect verder uit te bouwen. Anderzijds zou dat ook betekenen dat de politie in meer zaken tijd kwijt is aan dubbele handelingen.

4.3 Conclusie

Ondanks dat Denemarken ver lijkt te zijn met digitaliseringsprojecten ten aanzien van overheidsdienstverlening, loopt de digitalisering in de strafrechtketen hierop achter. Men heeft een groot project stopgezet, dit project mag als mislukt worden beschouwd. Men heeft lering getrokken uit dit project en neemt geleerde lessen nu als basis voor toekomstig op te zetten digitaliseringsprojecten.

Op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?

Met name POLSAG was bedoeld om het gehele ketenwerkproces (plan, source, make, deliver) te ondersteunen. Het systeem zou door het digitaal delen van informatie het gezamenlijk toewerken naar een zo compleet mogelijk strafdossier mogelijk moeten maken, op basis waarvan de rechter een zaak zou kunnen voorbereiden. Uiteindelijk is de keuze gemaakt om het systeem meer en meer te richten op het vervangen van het oude informatiesysteem van de politie, zonder daarin aandacht te besteden aan het verbeteren van werk- of ketenprocessen. Samen met een groot aantal andere factoren heeft deze keuze geleid tot de uiteindelijke stopzetting van het POLSAG project.

Datafølgesedlen kan worden gezien als een systeem dat (tijdelijk) met name het gezamenlijk samenstellen van een dossier moet vergemakkelijken. Voor de politie betekent dit systeem echter dat extra handelingen uitgevoerd moeten worden, wat binnen deze ketenpartij als negatief wordt gezien. Tegelijkertijd helpt Datafølgesedlen de rechtbank om op een meer efficiënte manier zaken te kunnen voorbereiden (data hoeft niet meer te worden overgetypt). De rechtbank ervaart dit systeem daarom als positief. Voor Datafølgesedlen geldt in zijn algemeenheid dat met dit systeem bestaande handelingen en activiteiten digitaal uitgevoerd kunnen worden. Het bestaande (keten)werkproces is niet aangepast.

Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrechtketen en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?

Binnen het POLSAG project was de politie de initiatiefnemer. Het project is bij de politie ondergebracht, waardoor in de ontwikkeling van het systeem met name de wensen van de politie voorop hebben gestaan. In plaats van een keten breed systeem te ontwikkelen, is men zich meer en meer gaan richten op het vervangen van het bestaande politie informatiesysteem. Dit is uiteindelijk negatief gebleken voor de voortgang van het project. Het projectmanagement was vanwege een gebrek aan ervaring uitbesteed aan de IT leverancier. Ervaren betrokkenheid en inbreng vanuit de politie, met name vanuit het management, was laag, de IT leverancier had daarmee heel veel vrijheid. De keuze om het projectmanagement uit te besteden en de IT leverancier vrij te laten in de uitvoering en het projectmanagement heeft geresulteerd in te veel maatwerk, budgetoverschrijdingen en uiteindelijk in het stopzetten van de ontwikkeling en implementatie van het systeem.

Op basis van voorgaande ervaringen is gekozen voor een nieuwe projectstructuur. Het ministerie van Justitie heeft hierin de regie genomen voor het opzetten van digitaliseringsprojecten. Betrokkenheid van de ketenpartijen is geborgd in projectgroepen, ook doelstellingen worden gezamenlijk opgesteld en keten breed geformuleerd. Deze voorgenomen veranderingen hebben met name betrekking op rol- en taakverdeling binnen projectmanagement, maar representeren ook een andere meer supply chain achtige visie op de strafrechtketen. Omdat nieuwe projecten nog niet concreet van de grond zijn gekomen is er geen inzicht in de mate waarin digitalisering invloed heeft op een mogelijke verschuiving van verantwoordelijkheden in het ketenproces zelf.

Digitalisering en juridische-, informatie-, en organisatie- & keteninfrastructuur

In Denemarken was op het moment van de dataverzameling met name aandacht voor de wijze waarop projecten georganiseerd dienen te worden. Dit is, zoals gezegd, ingegeven vanuit eerder

mislukte projecten. De benodigde juridische infrastructuur kreeg nauwelijks aandacht omdat er geen grote digitaliseringsinitiatieven geïmplementeerd zijn.

Rondom Datafølgesedlen is het ervaren gebrek aan veiligheid van overgedragen informatie negatief voor het gebruik van het systeem. POLSAG is slechts gericht op het automatiseren en digitaal maken van bestaande activiteiten en werkprocessen binnen de politie. Daarnaast bleek tijdens de pilot dat er veel fouten in het systeem zaten (specificaties waren niet afgestemd op gebruikersbehoeften) en dat het oplossen hiervan voor veel problemen zorgde (traag en instabiel systeem doordat er steeds meer aan het systeem werd toegevoegd).

De mislukte projecten, met name veroorzaakt door niet goed ingerichte en beheerste projectorganisaties, heeft het Ministerie inzicht opgeleverd in de gewenste organisatie-infrastructuur voor de toekomst. Projectmanagement zal niet langer uitbestede worden en men hoopt door aandacht te besteden aan betrokkenheid van alle ketenpartners, en door te denken en handelen vanuit de keten, tot betere resultaten te komen.

Technische en organisatorische voorzieningen

Gebrek aan aandacht voor of het niet goed ontwikkelen van technische aspecten van systemen leidt tot negatieve ervaringen van gebruikers. Dit gold voor Datafølgesedlen, waar gebrek aan functionaliteiten en aansluitingen op bestaande systemen, en ervaren gebrek aan veiligheid, ervoor zorgt dat het systeem voor slechts een kwart van alle mogelijk digitaal uit te wisselen informatie gebruikt wordt. Ook in de testfase van POLSAG bleek dat vele fouten in het systeem, en de onmogelijkheid deze te herstellen zonder op nieuwe problemen te stuiten, onvrede bij de gebruikers veroorzaakte. Ook waren de technische functionaliteiten niet goed afgestemd op de in de dagelijkse werkzaamheden benodigde functionaliteiten.

Organisatorisch speelde in dit project dat de test-gebruikers niet goed getraind waren. Daarnaast is binnen POLSAG de keuze om het project bij de politie onder te brengen niet goed uitgekapt. Hierdoor ontbrak een ketenperspectief en werd het systeem meer en meer een vervanging van het verouderde politiesysteem in plaats van een keten-breed systeem voor de digitale uitwisseling van informatie. Ook binnen Datafølgesedlen lijkt een ketenperspectief te ontbreken, waardoor de politie ontevreden is met het systeem terwijl de rechters hiervan voordeel ondervinden.

4.4 Samenvatting Denemarken

Overkoepelende onderzoekspunten	Antwoorden aan de hand van referentiemodel
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	<p><i>Ondersteuning ketenwerkproces (Plan, source, make, deliver, return)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • POLSAG geïnitieerd om gehele ketenproces te ondersteunen • In ontwikkeling afgedreven naar een op de politie gericht maatwerk systeem zonder aandacht voor procesverbetering • Datafølgersedlen ondersteunt digitale uitwisseling van documenten • Door de politie ervaren als meerwerk (dubbele handelingen), door de rechters als efficiënt (geen dubbele data invoer meer)
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	<p><i>Planning en coördinatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiatief voor POLSAG lag bij de politie, planning en coördinatie bij een externe IT leverancier vanwege een intern gebrek aan projectmanagementvaardigheden • Uitbesteden projectmanagement leidde tot te veel maatwerk, budgetoverschrijdingen en het stopzetten van de ontwikkeling en implementatie van het systeem <p><i>Veranderende verantwoordelijkheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Op basis van uit het verleden geleerde lessen heeft het ministerie van Justitie regie van nieuwe digitaliseringsinitiatieven • Ketenperspectief is hierin leidend • Betrokkenheid ketenpartners gegarandeerd door overlegorganen op diverse niveaus
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	<p><i>Juridische infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nauwelijks aandacht aan besteed vanwege stopzetten eerder digitaliseringsproject <p><i>Informatie infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ervaren gebrek aan veiligheid van informatieoverdracht heeft negatieve invloed op gebruik Datafølgersedlen • POLSAG richtte zich op automatiseren van bestaande processen, niet op het verbeteren ervan • Pilot verliep problematisch, oplossen van problemen leidde continu tot nieuwe problemen en instabiliteit in het systeem <p><i>Organisatie en keten infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Toekomstvisie is digitaliseringsprojecten in te richten vanuit een ketenvisie en betrokkenheid van alle partijen te waarborgen
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	<p><i>Technische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan aandacht voor technische functionaliteiten leidde tot ontevredenheid bij gebruikers <p><i>Organisatorische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan training leidde tot ontevredenheid bij gebruikers • Gebrek aan ketenperspectief leidde tot ontevredenheid en mislukking

5 | Resultaten Engeland

Hieronder worden de context en resultaten samengevat voor de casus Engeland en Wales.⁶³ De volledige beschrijving is te vinden in het landenrapport in Bijlage 11. Op basis van de verzamelde informatie leiden we in dit hoofdstuk allereerst de casus Engeland in aan de hand van een beknopte beschrijving van het Engelse juridische systeem, de rol van het strafrecht dossier en een overzicht van digitalisering in de strafrecht keten. Vervolgens presenteren we de antwoorden op de onderzoeksvragen. In de afsluitende paragraaf wordt de casus Engeland samengevat aan de hand van het in Hoofdstuk 2 gepresenteerde referentiemodel.

5.1. Inleiding Engeland

Organisatie van het Engelse juridische systeem

Het Engelse juridische strafrecht systeem bestaat uit vier organisaties: politie (police forces), het Openbaar Ministerie (Crown Prosecution Service (CPS)), Rechtbanken (Courts) en het gevangeniswezen en de reclassering (Prisons and Probation Service). Deze vier organisaties hebben elk hun eigen structuur, taken en verantwoordelijkheden. Deze organisaties worden respectievelijk overzien door drie Ministeries, namelijk het Ministerie van Binnenlandse Zaken (politie), de Attorney General's Office (CPS) en het ministerie van Justitie (rechtspraak). Daarnaast is er één minister die de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak overziet, namelijk de minister voor politie-, strafrecht- en slachtofferzaken (minister for Policing, Criminal Justice and Victims). Deze minister heeft een coördinerende rol over de gehele strafrecht keten. De keuze voor het aanstellen van deze overkoepelende minister is gemaakt om ervoor te zorgen dat de strafrecht keten als eenheid gaat werken, wat zou leiden tot betere prestaties van de strafrecht keten.

De politieorganisatie bestaat uit 43 onafhankelijke lokale korpsen, die elk onafhankelijk geleid worden door een gekozen Politie en Misdaad Commissaris (Police and Crime Commissioner), die verantwoordelijk is voor het beleid en de middelen. De onafhankelijkheid zorgt ervoor dat de politiekorpsen zelf tot op zekere hoogte beslissingen kunnen nemen met betrekking tot de middelen ter ondersteuning van het werk van de politie zoals bijvoorbeeld ondersteunende IT-voorzieningen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft invloed op de samenhang tussen de 43 verschillende politie korpsen door het formuleren van richtlijnen en via het overlegorgaan van hoge politiefunctionarissen.

Het OM bestaat in essentie uit 13 districten, die vanuit het ministerie Attorney General's Office worden aangestuurd en daarbinnen door de Directeur Openbaar Ministerie. De hoofdtaken van het OM zijn het bepalen van de aanklacht en het handhaven van kwalitatief hoogwaardige vervolging, waarover onder andere de politie geadviseerd wordt.

⁶³ Hierna: Engeland

De rechtbanken kennen vier niveaus, waarbij het Magistrate Court (voor lichtere misdrijven) en Crown Court (voor de zwaardere misdrijven) de zaken in eerste aanleg behandelen. Hoger beroep vindt plaats bij het Court of Appeal en vervolgens bij het Supreme Court.⁶⁴

Het strafrechtdossier

Het samenstellen van het strafrechtdossier start bij de lokale politieorganisatie, die haar eigen ondersteunende (IT-)systemen gebruikt. Het dossier speelt een rol in de diverse fasen van de afhandeling van strafzaken: vaststellen of er voldoende bewijslast is, vaststellen van de tenlastelegging en in het oproepen van getuigen. De stukken die onderdeel zijn van het strafrechtdossier zijn in principe geen direct bewijsmateriaal tijdens de terechtzitting. In principe moet al het bewijs mondeling worden gepresenteerd tijdens de terechtzitting. Voor eenvoudige zaken kan de politie een aanklacht vaststellen in overleg met het OM, voor andere zaken doet het OM dat zelf. Wanneer de verdachte schuld bekent, is in veel gevallen de gehele procedure veel eenvoudiger en is ook het dossier eenvoudiger. In dat geval wordt in de procesgang direct overgegaan tot strafoplegging waarbij het bepalen van schuld/onschuld wordt overgeslagen. Uitwisseling van documenten en dossiers tussen politie en het OM is vrijwel geheel digitaal geregeld, de rechtbanken werken nog veelal met papieren dossiers. Met andere woorden, digitalisering van de strafrechtketen was op het moment van de dataverzameling gerealiseerd tot de deur van de rechtszaal.

Digitalisering in de strafrechtketen

Digitalisering van de strafrechtketen is in Engeland voornamelijk het gevolg van bezuinigingen binnen de strafrechtketen. Als een reactie op de bezuinigingen is in eerste instantie het OM gestart met het digitaal maken van het strafrechtdossier om overbodige handelingen (zoals veelvuldig dupliceren) te verminderen, papier te besparen en de opslag en transportkosten die hiermee gepaard gaan te verminderen. De eerste stappen in dit traject waren tamelijk ad-hoc. Dat deze stappen goed uitpakt kwam, in ieder geval deels, doordat al in 1992 een standaard protocol (Manual of Guidance, later aangevuld met de National File Standard) was vastgelegd voor de te includeren documenten in het strafrechtdossier. Hierdoor was de relatie tussen de vele politie korpsen en het OM al enigszins gestroomlijnd. Met hulp van een extern IT-bedrijf zijn vervolgens stappen genomen voor digitaal werken. Nadat de mogelijkheid geschapen was bij het OM om digitale documenten te behandelen, werd de overdracht tussen het OM en de politie geregeld. Er is daarbij expliciet gekozen om niet het gehele systeem van de politie te uniformeren en de individuele systemen van de verschillende korpsen af te schaffen. In plaats daarvan is er op interfaces gestuurd, waardoor het mogelijk moest worden dat alle politiesystemen zouden kunnen communiceren met het systeem van het OM. Een tweede stap is dat vanuit beide kanten (Politie en het OM) informatie en data gestuurd kunnen worden. Inmiddels wordt er aan andere vormen gewerkt en wordt ook gepoogd om de laatste partner in de keten erbij te betrekken: de rechtbanken doorliepen op het moment van de dataverzameling de eerste pilots.

Omdat bleek dat digitalisering bij het OM tot kostenvermindering leidde, onder andere doordat er minder administratieve functies nodig waren, heeft de coördinerende minister (van Policing, Justice

⁶⁴ Er is voor gekozen de Engelse namen van de verschillende rechtbanken te behouden, omdat deze zich lastig naar het Nederlands laten vertalen zonder de indruk te wekken dat de functies van deze rechtbanken vergelijkbaar zijn met die in Nederland.

and Victims) het 'CJS Efficiency Programme' geïnitieerd om keten breed kosten te reduceren en te de keten te digitaliseren. Het 'CJS Efficiency Programme' wordt door drie partijen in de keten gedragen: het OM (Crown Prosecution Service), de rechterlijke macht (verenigd in Her Majesty's Courts & Tribunals Service, HMCTS) en de politiebond (Association of Chief Police Officers, ACPO). Deze drie vertegenwoordigende partijen houden ook contact met andere belangengroepen, zoals advocaten. Hier zijn nu nieuwe projecten gestart, met als uiteindelijk doel een volledige digitale keten van de drie genoemde partners in 2016.

Lopende projecten betreffen:

- Het stoomlijnen van de strafrechtketen door de gehele keten, vanaf politie en het OM tot aan de rechtbank en verdediging, door deze partijen gebruik te laten maken van één digitaal dossier;
- Het gebruikmaken van video technologie voor getuigen en verdachten in de rechtbank,
- Het uitwisselen van video bewijsmateriaal in één gemeenschappelijke databank,
- Het creëren van een gemeenschappelijk platform voor de digitale uitwisseling van het strafrecht dossier voor de gehele keten waarin ook verdediging en andere partners naast de drie bovengenoemde toegang hebben tot en kunnen toevoegen aan het digitale dossier in een veilige omgeving.

5.2 Resultaten

In deze sectie zullen we ingaan (voor zover mogelijk) op de gevonden antwoorden op de vier onderzoeksvragen.

1. Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de volgende vier onderwerpen.

De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners

Ondersteuning ketenwerkproces vanuit het OM

De eerste organisatie die haar werkprocessen is gaan veranderen van werken met papier naar werken met digitale documenten is het OM. Men maakte de keuze om dit te doen om inefficiënte taken te kunnen elimineren en deze te kunnen vervangen door flexibele en mobiele manieren van werken, zodat officieren van justitie tijd en plaats onafhankelijk konden gaan werken. Inefficiënte taken die in aantal gereduceerd zijn, betreffen voornamelijk administratieve processen uitgevoerd door de administratie van het OM zoals het ontvangen, registreren en controleren van dossiers afkomstig van de politie. Door digitale ontvangst van de strafrecht dossiers en automatische toedeling hiervan aan officieren van justitie zijn deze administratieve taken niet meer nodig. De meest tastbare verandering is het gebruik van laptops en tablets door officieren van justitie tijdens de zitting van een strafzaak in de rechtszaal. Om dit mogelijk te maken moesten de papieren strafrecht dossiers ofwel digitaal aangeleverd worden door de politie, ofwel ingescand worden. Dat laatste maakte dat er extra handelingen, namelijk de handeling van het inscannen, gemaakt moest worden door werknemers van het OM. Dit heeft ertoe geleid dat het OM rond 2004 met de politie is gaan samenwerken om de uitwisseling van digitale informatie tussen de politie en het OM mogelijk te maken.

Ondersteuning ketenwerkproces vanuit de politie

De tweede organisatie die ging digitaliseren was de politie. Een expliciete keuze werd gemaakt om de werkprocessen en het gebruik van IT-systemen bij deze werkprocessen binnen de 43 onafhankelijke politiekorpsen niet te veranderen, maar juist een aansluiting te maken tussen de verschillende IT-systemen van de politie met het IT-systeem van het OM. Hierdoor, zo was de redenatie, zijn de door lokale korpsen gemaakte investeringen niet overbodig geworden. Daarnaast wilde men niet het risico nemen om één centraal systeem te implementeren voor de politie. Het risico zou volgens de geïnterviewden vooral liggen in het feit dat er veel verschillende stakeholders bij betrokken zijn (43 onafhankelijke politiekorpsen) die allemaal op één lijn moeten komen. Men verwachtte weerstand van zowel de leiding van de korpsen als van de korpsen zelf, omdat door een systeemwijziging de betrokkenheid van de agenten bij hun eigen werkprocessen en bijbehorende IT-ondersteuning beschadigd zou kunnen raken.

Ondersteuning ketenwerkproces vanuit de rechtbank

De rechtspraak is begonnen met digitaal werken nadat het digitaliseren van het strafrecht dossier binnen de politie en het OM was gerealiseerd. De keuze is gemaakt omdat de rechtspraak pas digitaal kon gaan werken met de strafrecht dossiers nadat zij de documenten digitaal aangeleverd konden krijgen. Processen en werkzaamheden tijdens rechtszittingen zijn met name veranderd door het gebruik van video technologie, zo worden bijvoorbeeld verdachten of getuigen ondervraagd met behulp van een video-conferentie.

De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners

In Engeland is er een zeer specifieke organisatiestructuur, waarin de politie deels zeer regionaal is georganiseerd en er minder rechtbanken en OM kantoren zijn dan politieregio's. Daarbij vormen de politie, het OM en de rechtspraak samen het Criminal Justice System (CJS). Er is rond 2010 de keuze gemaakt om een overkoepelend, coördinerend minister voor de gehele strafrecht keten aan te stellen: de minister van Politie-, Strafrecht- en Slachtofferzaken (Policing, Criminal Justice and Victims). Deze minister is overkoepelend aan de drie ministeries die verantwoordelijk zijn voor de strafrecht keten. Deze keuze is gemaakt om ervoor te zorgen dat de minister de partijen die betrokken zijn bij het gehele strafrecht proces kan overzien en op die manier zijn *verantwoordelijkheid* om de prestaties van de gehele strafrecht keten te verbeteren beter zou kunnen uitvoeren. Dus ondanks de fragmentatie van de politie en het bestaan van diverse potentiële verticale gezagsstructuren is er een geïnstitutionaliseerde coördinatie gecreëerd.

De coördinerend minister heeft een zeer duidelijke deadline gesteld voor het bereiken van een volledig gedigitaliseerde strafrecht keten. Deze deadline maakte onderdeel uit van het 'CJS Efficiency Programme', dat startte in 2011. Hoewel de gestelde deadline van 2012 verre van realistisch of haalbaar is gebleken, heeft het handhaven ervan wel een aantal partijen in de keten, die eerder weerstand hadden laten zien tegen digitalisering, in beweging gekregen om de eerste stappen te maken. Deze strakke deadline heeft de urgentie van digitalisering duidelijk gemaakt en heeft de partijen beter op één lijn gekregen. Inmiddels is er een nieuwe deadline gesteld voor het volledig digitaal werken van de gehele keten, vanaf politie tot en met strafoplegging en strafuitvoering: 2016.

De organisaties binnen de strafrecht keten worden voorzien van ICT-ondersteuning door private organisaties. Waarom er gekozen is voor private organisaties in plaats van een aparte IT-overheidsorganisatie of IT-afdelingen binnen de verschillende organisaties in de strafrecht keten is

niet duidelijk. Wel is de keuze gemaakt om een lange termijn relatie aan te gaan met een IT-bedrijf en daarbij niet per digitaliseringsproject op zoek te gaan naar een IT-bedrijf die het desbetreffende project zou kunnen realiseren. Zo is het bekend dat het OM en de rechtspraak elk 10-jarige contracten hebben met hun IT-bedrijf.

De eerste *initiatieven* voor digitalisering zijn genomen vanuit het OM, deze vonden plaats voor 2010. Deze voortrekkersrol is deels toevallig (andere partners in de keten namen geen initiatief), deels komt de rol voort uit de specifieke organisatorische setting van het rechtssysteem in Engeland, met 43 onafhankelijke politiekorpsen, waardoor het meer centraal geleide OM makkelijker het initiatief kon nemen. Op het gebied van ICT is het OM ondersteund door de *inbreng* van een privaat bedrijf met ruime ervaring in een aantal landen in sectoren waar ook gevoelige informatie wordt gebruikt zoals de banksector.

Gedurende de digitalisering van de eigen processen binnen het OM is gaandeweg geconstateerd dat andere partners *betrokken* zouden moeten worden om meer winst uit digitaal werken te halen. De keuze is gemaakt om eerst de politie hierbij te betrekken waardoor het scannen van documenten vervangen kon worden door het digitaal aanleveren vanuit de IT-systemen van de politie.

Teneinde de gerealiseerde integratie verder te verbeteren is er gekozen voor een verdere stroomlijning van de digitale processen door middel van het opstellen van Digital National File Standards. Deze standaarden geven aan welke informatie noodzakelijk is en hoe deze informatie op digitale wijze uitgewisseld moet worden. Een voorbeeld hiervan is het digitale 'formulier'⁶⁵ dat door de politie gebruikt wordt om een getuigenis af te nemen. Dit verbetertraject (deels voortkomend uit geconstateerde tekortkomingen uit het rapport "Stop the drift: A focus on the 21st Century Criminal Justice", zie verderop) wordt uitgevoerd, onder *regie* van het ministerie van Justitie, door het National Prosecution Team (bestaande uit de politie en OM). Het ministerie van Justitie is betrokken om juist het gehele strafrecht traject en het inter-organisationale perspectief te benadrukken.

In het vervolgprogramma 'CJS Efficiency Programme', gestart in 2011, is ervoor gekozen om de *verantwoordelijkheid* voor digitalisering bij de CJS Efficiency board te leggen, een bestuur dat het ministerie van Justitie, de politie, het OM en de rechterlijke macht samenbrengt. Zij willen voorkomen dat eerdere fragmentatie, en de historische fragmentatie en constitutionele onafhankelijkheid in het strafrechtssysteem niet verlamdend werken. Het gekozen perspectief is nu bovenal dat er over de gehele keten heen gekeken wordt vanaf de start van onderzoek tot en met strafuitvoering. Daarbij is er oog voor het feit dat investeringen van één partij vooral voordelen elders in de keten zullen hebben. Hiervoor is ook een Criminal Justice System Board in het leven geroepen om een overkoepelend en gemeenschappelijk leiderschap te verschaffen om de strafrechtketen te hervormen. Daarnaast vormt de verlagingen van de budgetten voor de gehele strafrechtketen (dus binnen alle verschillende strafrechtketen organisaties) die de aanleiding vormde voor de eerste initiatieven aangaande digitalisering, nog altijd een belangrijke reden voor alle organisaties in de keten om aan het 'CJS Efficiency Programme' mee te (moeten) werken.

⁶⁵ In principe wil men af van het werken met formulieren. Het is de bedoeling dat de papieren formulieren vervangen worden door digitaal te gebruiken beslissingsbomen en voorgeselecteerde te beantwoorden vragen door de politie (op basis van het type case).

De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen;

Projectorganisatie

De bij de strafrechterketen betrokken Ministeries hebben er bewust voor gekozen om een coördinerend minister aan te stellen en op deze manier vanuit een ketenperspectief digitaliseringinitiatieven in te zetten. Alle ketenpartners zijn betrokken in diverse werkgroepen en stuurgroepen die zijn ingericht. Bezuinigingen, die de aanleiding vormden om op digitalisering te gaan inzetten vormen nog altijd een motivatie voor alle ketenpartijen om digitalisering ook daadwerkelijk keten breed van de grond te krijgen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het invoeren van digitale strafrecht dossiers vormt de organisatorische achtergrond van het Engelse rechtssysteem. Hoewel de totale organisatie van politiekorpsen, het OM en rechterlijke macht, samen met de hiërarchische lijnen de digitalisering bemoeilijkt, is er voor gekozen deze structuur, inclusief grote mate van autonomie voor de lokale en regionale politiekorpsen te handhaven. De digitalisering wordt bemoeilijkt aangezien het lastig is om alle 43 onafhankelijk geleide politiekorpsen uniform informatie uit te laten wisselen met het OM. Er is bewust gekozen om niet van 43 politiekorpsen naar 1 nationaal systeem te gaan, omdat de politie gezien wordt als onderdeel van een lokale gemeenschap, met een gekozen politieke leiding, eigen budget en keuzes in de besteding ervan.

Juridisch perspectief

Doordat de processen al gestandaardiseerd waren middels de Manual of Guidance en de National File Standard, was er bij invoering van directe uitwisseling van informatie tussen politie en OM geen aanvullende wetgeving nodig. De eerder doorgevoerde standaardisatie bleek daarmee, achteraf, een gelukkige keuze en gaf gelegenheid voor verdere digitale koppeling van deze organisaties (zie ook hieronder).

De ervaringen van Engeland lijken erop te wijzen dat de wetgeving steeds (onbewust) voorop heeft gelopen bij het invoeren van digitalisering, waardoor hier in de praktijk geen problemen zijn ontstaan. Een belangrijk aandachtspunt is het principe van “fair trial” gebaseerd op Europese wetgeving, dat moet waarborgen dat technologie geen voordeel mag opleveren aan de openbare aanklager en/of de verdediging. Hoewel deze gelijkheid nog niet geheel is gerealiseerd, geven de geïnterviewden aan dat het in de dagelijkse praktijk naar men weet niet tot problemen of klachten aanleiding heeft gegeven. Het blijft het streven om de verdediging dezelfde mogelijkheden te bieden als de openbare aanklager.

Informatie-infrastructuur

Doordat de verschillende politiekorpsen ieder hun eigen werkwijzen, systemen en standaarden hanteerden ten aanzien van het creëren van een strafrecht dossier, ontstond er al aan het einde van de vorige eeuw een onwerkbaar situatie voor het OM. Daarom is er in 1992 besloten om tot een zekere standaardisatie over te gaan. Hiertoe is een Manual of Guidance gemaakt, waarin standaard documenten gedefinieerd zijn die de politie zou moeten gebruiken voor het onderzoeken van zaken. Het National Prosecution Team, met vertegenwoordigers vanuit het OM en de politie, maakt regelmatig updates voor de Manual of Guidance. Onderdeel van deze Manual is de National File Standard. Deze standaard is bedoeld om op een eenduidige manier eenvoudige zaken, als zaken waarin de verdachte schuld bekend heeft voorafgaand aan de eerste rechtszitting, te reguleren. Dit

gebeurt op zo'n manier dat alles gaat volgens de wet, maar zonder dat er te veel tijd en moeite in een dossier wordt gestoken. Hier zijn met name de zaken met een schuldbekentenis van belang. In die gevallen kan volstaan worden met een veel simpeler dossier omdat de schuldbekentenis zelf als voornaamste bewijs geldt. Van de zaken die tot veroordeling leiden (85% van de cases leidt tot een veroordeling), is 80% er één met een schuldbekentenis. In die zaken is ook de rechtsgang veel eenvoudiger en bestaat alleen uit een veroordelingszitting. Uit de interviews blijkt dat de National File Standard een belangrijke randvoorwaarde is geweest voor digitalisering aangezien de nodige informatie voor simpele zaken al gestandaardiseerd was en daardoor het proces van het omzetten van papieren standaarden naar digitale standaarden vergemakkelijkt werd.

De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners.

Technische voorzieningen tussen ketenpartijen

Er bestaan grote verschillen in gebruikte systemen en de data structuren tussen de politie en het OM. De verschillende politie korpsen gebruiken verschillende IT-systemen. Een belangrijke keuze is dat niet is gepoogd de gehanteerde datastructuren en systemen te uniformiseren en als één data en IT-systeem opnieuw te ontwerpen, maar om bestaande verschillen in beide te handhaven en de nadruk te leggen op het maken van geschikte interfaces, waarbij de verschillende datadefinities die in de systemen gebruikt worden zorgvuldig uitgezocht en vergeleken zijn zodat deze uiteindelijk op elkaar af zijn gestemd.

Ondanks eerdere afspraken over gestandaardiseerde formulieren van de interactie tussen politie en OM (zie hierboven) was opnieuw invoeren en daardoor dubbel invoeren van informatie van politie dossiers en informatie door het OM noodzakelijk. De informatie werd digitaal verzonden via een beveiligde internetverbinding, maar de systemen waren niet gekoppeld. In 2004 is derhalve de zogenoemde One-way interface gerealiseerd. Deze interface maakt het mogelijk om informatie en dossiers direct vanuit de IT-systemen van de politie over te dragen aan het OM systeem zonder verdere conversie/omzetting of menselijke tussenkomst. De keuze is gemaakt om verschillende typen interfaces te ontwerpen, zodat de diverse systemen van de verschillende politiekorpsen met het OM systeem kunnen communiceren. Hiervoor is de interface zo generiek en open mogelijk gedefinieerd, waardoor de korpsen hun eigen IT-systemen kunnen blijven gebruiken.

De vervolgstap is dat deze eenrichtingsinterface uitgebreid is met een zogenoemde Two-way interface. In drie politiekorpsen is dit nu doorgevoerd, waarbij verzoeken vanuit de OM om aanvullende informatie, maar ook updates en aanvullingen, op een meer interactieve wijze vorm zijn gegeven. De eerste resultaten wijzen op meer integratie, interactie en verbeterde service aan betrokkenen.

In toenemende mate is (een deel van) het bewijsmateriaal digitaal: CCTV beelden vormen hierin een groot aandeel. Hierbij gaat het om een groot volume aan data, die vaak niet per e-mail verzonden kunnen worden vanwege de omvang. Overdracht vindt nu plaats door middel van DVDs die per post verstuurd worden. In overleg tussen politiekorpsen, OM en de rechtbanken is er voor gekozen om een gezamenlijke digitale informatie dienst (Collaborative Digital Information Service, CDIS) in te richten. Deze centrale opslag zal worden gerealiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbij de politiekorpsen bestanden kunnen opladen en alle andere partijen deze database kunnen raadplegen. Op dit moment wordt dit project verder uitgewerkt, de juridische, technische en organisatorische randvoorwaarden en specificaties zijn nog niet duidelijk. Ook de rol voor de

verdediging en de toegang tot deze bestanden vormt nog een uitdaging die verder onderzocht en uitgewerkt moet worden. De focus ligt nu eerst op de primaire keten vanaf politie tot en met de rechtbanken.

Technische voorzieningen binnen ketenpartijen

In het project 'Transforming Through Technology' heeft het OM gepoogd verder te komen in het vervangen van papier-gebaseerde processen door digitale processen. Daarbij is gezocht naar oplossingen die gebruik maken van bestaande technologie om de werkprocessen binnen het OM meer digitaal te maken in de context van de gehele strafrechtketen. Daarbij worden inefficiënte en bureaucratische processen vervangen door meer flexibele en mobiele manieren van werken, waarbij plaats en tijdsafhankelijk gewerkt kan worden. Hiervoor zijn laptops, waarbij de gebruiker moet inloggen op zijn/haar eigen beveiligde account, in gebruik die ook in de rechtszaal gebruikt kunnen worden.

Recent is er een pilot gestart in Croydon Crown Court in Londen om ook binnen de rechtbank digitaal te werken. Hierin werken rechtbanken en OM samen. Hiervoor is gekozen voor een tool CaseLines, dat in staat is om diverse documenten vanuit verschillende bronnen (MS Word, PDF, etc.) samen te voegen tot één PDF-document inclusief index en zoekopties op kernwoorden. Ook bestaan mogelijkheden tot annoteren, samen werken aan één document met meerdere rechters, opmerkingen delen, naast het toevoegen van extra documenten aan het al bestaande strafrechtdossier. De applicatie voorziet in een web-gebaseerde toegang, waardoor ook werken aan het document op veel locaties mogelijk is. Beveiligde e-mail wordt gebruikt om vanuit het OM een link voor toegang te sturen. Wanneer deze pilot slaagt, zal het project een nieuwe wijze van werken mogelijk maken, die verder gaat dan alleen digitale overdracht van informatie. Hierover is op dit moment nog niet veel meer bekend.

Organisatorische voorzieningen

De verdediging is nog niet aangesloten op de bestaande systemen, juist vanwege het handhaven van aspecten als integriteit, veiligheid en privacy van de informatie in de systemen. Op dit moment ontvangt de verdediging de documenten betreffende het strafrechtdossier per beveiligde e-mail of per post wanneer men niet is aangemeld voor beveiligde e-mail. Tegelijkertijd moeten advocaten van de verdediging de mogelijkheid hebben zaken toe te voegen aan een dossier zoals getuigen en hun verklaringen. Dit is op dit moment digitaal nog niet mogelijk. Men heeft ervoor gekozen om geen apart systeem te realiseren voor de uitwisseling met de verdediging, echter beoogt men de verdediging te integreren in de (nog te ontwerpen en realiseren) common platform.

Nu de two-way interface aanwezig is bij drie politiekorpsen en uitgebreid wordt naar de andere politiekorpsen is er een basis gelegd voor het nagestreefde common platform. Het common platform is een nieuw project waarbij nog weinig is vastgelegd over hoe de technische voorziening er precies uit komt te zien. Wel zijn organisatorische voorzieningen duidelijk. De ketenpartijen OM, de rechterlijke macht, de reclassering en de verdediging worden erbij betrokken. Er is gekozen om dit project te initiëren om verschillende redenen. Ten eerste werkt het OM al digitaal en heeft daar ook haar voordelen van. Ten tweede zijn de systemen die op dit moment gebruikt worden door de rechtspraak gedateerd en daardoor aan vervanging toe. Ten derde lopen de onafhankelijke contracten van de rechtspraak en het OM met het private IT-bedrijf rond dezelfde tijd af en dit geeft de mogelijkheid om samen één contract te sluiten aangezien ze nu beide al met hetzelfde IT-bedrijf

een lange termijn relatie hebben. Ten vierde wordt het common platform gezien als mogelijkheid om de verdediging direct toegang te geven tot de strafzaken waar zij recht op hebben.

2. Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?

De positieve bevindingen in Engeland zitten vooral in het gebruik van de voorzieningen voor digitale uitwisseling van dossiers tussen ketenpartners (uitkomsten) en de voortgang van digitalisering in het algemeen (proces).

De uitkomsten van digitalisering

Op het moment van dataverzameling werd 90% van alle dossiers elektronisch uitgewisseld tussen de politiekorpsen en het OM. Het is voor alle *Magistrate Courts* mogelijk dossiers digitaal te ontvangen van het OM. Daarnaast wordt 75% van alle cases van een deel van de OM regio's volledig elektronisch gepresenteerd tijdens de rechtszitting.

Positieve ervaringen ten aanzien van de one-way en two-way interactie zijn er meerdere. Ten eerste hoeft minder informatie opnieuw ingevoerd te worden na overdracht tussen politie en OM, waardoor er minder fouten worden gemaakt en de processen efficiënter zijn. Ten tweede wordt informatie direct bij de start van een onderzoek digitaal gemaakt en niet pas later. Hierdoor is niet alleen de informatie-uitwisseling tussen korpsen en OM verbeterd, maar ook met de rechtbanken en de verdediging. Daarnaast worden getuigen beter geïnformeerd dankzij de snelle beschikbaarheid van informatie. Ten derde is er door de verbeterde informatiedeling en -uitwisseling meer zicht op de behoeften van ketenpartners, en meer feedback tussen ketenpartners waardoor de kwaliteit van de gegevens sterk verbeterd is en de verantwoordelijkheid en bijdrage van partners aan de gehele strafrechtketen helderder is.

Het proces van digitalisering

De aanleiding voor de digitaliseringsinitiatieven waren bezuinigingen bij elk van de ketenpartners. Hoewel dit voor de ketenpartners geen positieve ontwikkeling was, heeft deze aanleiding er volgens geïnterviewden wel voor gezorgd dat er een collectieve behoefte aan digitalisering ontstond en er vanuit alle partijen lange termijn commitment was om initiatieven op te pakken.

De geïnterviewden waren zeer positief over het ketenperspectief dat leidend is geweest voor de aanpak van het digitaliseringsproces. In het verleden zijn projecten mislukt of niet goed van de grond gekomen doordat er te veel vanuit een enkele organisatie werd gedacht en de effecten van veranderingen binnen een organisatie op de keten als geheel niet werden meegenomen. De betrokkenheid van alle ketenpartijen op diverse niveaus en het formuleren van gezamenlijke ketendoelen heeft in huidige initiatieven de neuzen dezelfde kant opgezet.

De coördinerende minister die is aangesteld, en vanuit zijn overkoepelende functie bij machte was om aan de veranderingen in de gehele keten sturing en leiding te geven wordt als positief gezien. Dit geldt ook voor het gedeelde leiderschap dat politie, OM en rechtbanken gezamenlijk konden uitoefenen vanuit het Criminal Justice System Board. Doordat er binnen deze Board een gezamenlijke toekomstvisie bestaat, zo stellen de geïnterviewden, kan de Board een krachtige vuist maken om zaken te laten veranderen. Daarnaast wordt binnen de Board geaccepteerd dat verbeteringen die binnen een organisatie worden doorgevoerd, niet noodzakelijk positief zijn voor deze organisatie, maar wel elders in de keten voordelen kunnen opleveren.

De keuze om, met name bij de politie, de bestaande systemen intact te laten en te richten op het verbinden van al deze systemen met het informatiesysteem van het OM heeft gezorgd voor commitment en vertrouwen vanuit de politie.

3. Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?

De uitkomsten van digitalisering

Digitalisering maakt het ook (te) makkelijk te veel informatie te geven omdat allerlei informatie makkelijk via de knippen-plakken mogelijkheid in een document gezet kan worden. Politie medewerkers streven naar een dossier dat leidt tot veroordeling en hebben daarom de neiging om een overcomplete dossier aan te leveren. Zij doen dit vanuit de insteek “Beter te veel dan te weinig”, in plaats van het streven om goed zicht te krijgen op wat echt nodig is voor het OM. Om dat beter te regelen is als vervolg op de National File Standard een traject gestart om tot stroomlijning te komen.

In het verlengde van het bovenstaande is in het rapport “Stop the drift: A focus on the 21st Century Criminal Justice” geconstateerd dat de politiekorpsen een aantal tekortkomingen vertonen die de efficiëntie van het gehele systeem beïnvloeden:

- Een gebrek aan helderheid over welke typen van dossiers in het OM-systeem moeten worden gezet;
- Te weinig systematische beheersing van kosten en te weinig beheersing van het strafrecht proces;
- Te veel bureaucratie en verspilling;
- Een op historie, stapsgewijze benadering van hervorming.

Dit zijn niet perse negatieve bevindingen, maar wel inzichten die zijn ontstaan doordat digitaliseringsinitiatieven zijn doorlopen. Een positieve kant hiervan is dat men ook werkt aan mogelijke oplossingen voor deze tekortkomingen. Zo streeft men naar het verbeteren van het inzicht bij de politie door middel van richtlijnen over wat er aan informatie nodig is in de volgende stappen in de keten. Daarnaast is het streven om de politie bewust te laten worden van haar rol als poortwachter van de gehele keten en minder als een instantie die slechts formulieren invult. Ten slotte is het doel om de politie minder vanuit kantoor te laten werken en meer op straat de juiste informatie in de systemen te laten zetten.

Het proces van digitalisering

Terugkijkend is men minder gelukkig met de keuze om de uitwisseling van informatie tussen de politie en het OM die eerst via de one-way interface te regelen en pas in tweede instantie de two-way interface te ontwikkelen. Achteraf gezien had het OM gelijk de two-way interface willen introduceren bij de politie om zo voor beide partijen direct de meeste voordelen te behalen, aangezien men met de one-way interface uiteindelijk nog niet alle documenten volledig digitaal kon uitwisselen.

4. Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtsketen (VPS):

- *Meer strafzaken succesvol worden afgehandeld;*
- *Meer veroordeelde personen daadwerkelijk hun straf ondergaan;*
- *Verdachten sneller worden berecht;*
- *Daders effectiever worden gestraft;*
- *Belangen van slachtoffers een belangrijkere plaats krijgen in de strafrechtsketen.*

Hierover hebben onze respondenten niet veel informatie voorhanden en er is weinig tot geen kwantitatieve informatie beschikbaar over de mogelijke verbeteringen. Een belangrijke drijfveer voor digitalisering is, zoals eerder gemeld vermindering van kosten: het is veelzeggend dat het programma voor digitalisering ook als label Efficiency Programme heeft. Meer kwantitatieve metingen hebben dan ook betrekking op de mate van gebruik van de digitale kanalen (bv. 90% van de processtukken wordt elektronisch verstuurd door de politie, alle Magistrate Courts kunnen digitale dossiers ontvangen, in sommige CPS gebieden wordt 75% van de zaken elektronisch gepresenteerd, zie ook Textbox B11.2 Landenrapport) en niet op de resultaten aangaande de kwaliteit van de werkzaamheden in en uitkomsten van de keten. De betrokkenen hebben wel het idee dat er minder fouten gemaakt worden en dat processen efficiënter en sneller verlopen. In de toekomst is het de bedoeling nog meer gebruik te maken van video verbindingen voor het horen van getuigen en verdachten, kosten en veiligheid spelen hierin, naast gemak voor de getuigen, de voornaamste rol. Daarnaast komt een groot deel van de huidige veroordelingen tot stand na een schuldbekenenis en die zaken kunnen sowieso vrij snel afgehandeld worden.

5.3 Conclusie

In Engeland moet digitalisering met name leiden tot kostenverlagingen, om zo de bezuinigingen bij de ketenpartners te kunnen dragen. Men is in 2010 actief begonnen met digitalisering, alle ketenpartijen zijn op diverse niveaus betrokken bij initiatieven en met name door het ontwikkelen van interfaces tussen bestaande systemen slaagt men erin om ten tijde van de dataverzameling het ketenproces tot aan de deur van de rechtbank gedigitaliseerd te hebben. Eerste pilots om ook de rechterlijke macht aan te sluiten lopen.

Op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?

De voorzieningen die op dit moment in plaats zijn in de strafrechtsketen ondersteunen digitaal werken tot de deur van de rechtzaal. Sinds de aansluiting van de bestaande systemen van de politiekorpsen en die van het OM zijn alle handmatige administratieve handelingen ten behoeve van de samenstelling van het strafrechtdossier gedigitaliseerd (source). Men ervaart dat hierdoor minder fouten worden gemaakt en werkprocessen efficiënter doorlopen kunnen worden omdat informatie niet dubbel ingevoerd hoeft te worden. Een negatieve bijwerking is dat vanuit de politie nu te makkelijk te veel informatie aan het OM wordt overgedragen, waardoor men wellicht langer bezig is om dossiers en documenten door te nemen en relevante informatie hieruit te filteren. Men ervaart door digitalisering meer transparantie in de keten: het is duidelijker welke verantwoordelijkheden en bijdragen de verschillende ketenpartners hebben en er wordt meer feedback uitgewisseld tussen de ketenpartners. Het bestaan van nationale standaarden over welke documenten door de politie ten behoeve van het dossier aangeleverd moeten worden (make), heeft de digitaliseringslag erg op weg geholpen, omdat men op deze standaardisatie kon voortbouwen.

Werkprocessen binnen de verschillende partnerorganisaties zijn niet of nauwelijks gewijzigd. Zo is er bewust voor gekozen om de politiekorpsen de eigen informatiesystemen te laten behouden, omdat dit voor meer commitment zou zorgen. Binnen het OM en de rechtbanken ontstaan wel steeds meer mogelijkheden om met nieuwe technologieën te gaan werken en zo activiteiten die eerst handmatig en/of op een bepaalde locatie moesten plaatsvinden, nu digitaal en/of vrij van een bepaalde locatie uit te voeren. In principe wordt de uitspraak door de rechter nog voorbereid met gebruik van papieren strafrecht dossiers, welke ook gebruikt worden tijdens de zitting (deliver). Op het moment van dataverzameling werd een pilot gehouden om ook digitaal te kunnen werken met strafrecht dossiers in de rechtbanken en tijdens de rechtzitting. Men streeft ernaar om ook op de rechtbanken en tijdens de rechtzitting digitale dossiers te gaan gebruiken.

Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrecht keten en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?

De coördinerende minister is verantwoordelijk voor digitalisering en geeft hier samen met afgevaardigden van de politie, het OM en de rechterlijke macht, die zitting hebben in de Criminal Justice System Board, leiding en sturing aan. Het gedragen ketenperspectief, inclusief keten brede doelen, en de gezamenlijke toekomstvisie binnen deze Board worden door de geïnterviewden als positief ervaren voor het van de grond krijgen en uitrollen van digitaliseringsinitiatieven.

Digitaliseringsprojecten zijn, deels toevallig, geïnitieerd door het OM. De rechtbanken hebben lang gewacht om bij lopende initiatieven aan te haken omdat zij wilden wachten totdat er systemen en aansluitingen gereed.

Alle ketenpartijen zijn betrokken bij de lopende initiatieven via overlegorganen en commissies op verschillende niveaus. Ook zijn private partijen bij de digitalisering betrokken, met name een IT-organisatie die met zowel het OM als met de rechterlijke macht een lange termijn contract heeft. De verdediging is aangesloten op de strafrecht keten via beveiligde e-mail en er is recent een nieuw initiatief opgestart naar het ontwikkelen van een common platform waarin de verdediging nauw betrokken zou kunnen worden.

Digitalisering en juridische-, informatie-, en organisatie- & keteninfrastructuur

In Engeland lag de nadruk met name op de informatie-infrastructuur. In de juridische infrastructuur lijken geen wetwijzigingen voor of door digitalisering te hebben plaatsgevonden, men gaf aan dat alle doorgevoerde wijzigingen in de bestaande wetgeving pasten. Zowel tussen ketenpartners als binnen de partnerorganisaties loopt een aantal initiatieven die zorgen voor de aansluiting tussen informatiesystemen waardoor informatie direct veilig kan worden overgedragen, en gedeelde toegang tot digitaal bewijsmateriaal als videobeelden.

Met betrekking tot de organisatie- en keteninfrastructuur is ervoor gekozen om de mate van autonomie voor de lokale en regionale politiekorpsen te handhaven door hun oorspronkelijke informatiesystemen te behouden. Dit heeft ervoor gezorgd dat er vertrouwen is ontstaan in de lopende projecten. Men vond het dus noodzakelijk om een bepaalde mate van zelfstandigheid te behouden. Tegelijkertijd lijkt dit niet te zorgen voor silo's binnen de strafrecht keten. De

ketenpartners geven aan dat door het digitaal delen van documenten en informatie er juist meer inzicht ontstaat in de verantwoordelijkheden en bijdragen van elke partner in de keten als geheel.

Technische en organisatorische voorzieningen

Er is veel aandacht geweest voor het aansluiten van bestaande systemen op elkaar. Door de one-way en two-way interactie hoeft informatie nu niet langer dubbel ingevoerd te worden en is informatie sneller beschikbaar waardoor alle ketenpartijen maar ook getuigen sneller en beter geïnformeerd zijn over zaken. Men werkt toe naar een gedeeld platform waarmee alle betrokken partijen, dus ook de verdediging informatie en documentatie kunnen delen. Ook is men bezig met het ontwikkelen van een database waarin de politie videomateriaal kan plaatsen om vervolgens dit te kunnen delen met de overige ketenpartijen. Op die manier zou men niet langer (te) grote bestanden over en weer hoeven te mailen of op DVD via de post naar elkaar te versturen.

Op organisatorisch vlak beschouwen in Engeland, zoals eerder gezegd, de partijen het als noodzakelijk om zelfstandig hun eigen systemen te kunnen handhaven. Tegelijkertijd bestaat er een grote bereidheid om ketendigitalisering van de grond te krijgen en zo kostenbesparingen te realiseren.

5.4 Samenvatting Engeland

Overkoepelende onderzoekspunten	Antwoorden aan de hand van referentiemodel
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	<p><i>Ondersteuning ketenwerkproces (Plan, source, make, deliver, return)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ketenwerkproces wordt digitaal ondersteund tot aan de deur van de rechtbank • Door digitalisering administratieve handelingen minder fouten, meer efficiëntie en meer transparantie ervaren, maar ook dat te veel informatie wordt gedeeld • Standaardisatie in over te dragen informatie bestond al voor digitalisering, dit heeft digitalisering op weg geholpen • Steeds meer mogelijkheden voor OM en rechters om digitaal plaats onafhankelijk te werken • Papieren dossier nog altijd in de rechtbank gebruikt
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	<p><i>Planning en coördinatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Een overkoepelende, coördinerende minister heeft de regie • Deze stuurt samen met een Board waarin de ketenpartijen zitting hebben digitalisering aan • Ketenpartners zijn betrokken door overlegorganen en werkgroepen op diverse niveaus • Een privaat IT-bedrijf is betrokken <p><i>Veranderende verantwoordelijkheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen veranderende verantwoordelijkheden gedurende looptijd van initiatieven • Uitgangspunt van digitalisering is bezuinigingen bij alle ketenpartners te kunnen dragen
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	<p><i>Juridische infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen wetswijzigingen, digitalisering past in bestaande wetgeving <p><i>Informatie infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op koppelingen tussen informatiesystemen van individuele partners <p><i>Organisatie- en keteninfrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Door ketenvisie zicht op verantwoordelijkheden en bijdragen van elke ketenpartner • Elke ketenpartij heeft eigen informatiesysteem behouden, binnen de politie ook elk lokaal en regionaal korps
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	<p><i>Technische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Door one-way en two-way interactie de mogelijkheid gecreëerd om documenten uit te wisselen, waardoor informatie niet meer dubbel ingevoerd hoeft te worden • Men ontwikkelt een database voor het uitwisselen van video en beeldmateriaal • Men werkt toe naar een gedeeld platform waar ook de advocatuur deel van uitmaakt <p><i>Organisatorische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Behoud van autonomie is belangrijk

6 | Resultaten Oostenrijk

Hieronder worden de context en resultaten samengevat voor de casus Oostenrijk. De volledige beschrijving is te vinden in het landenrapport in Bijlage 12. Op basis van de verzamelde informatie leiden we in dit hoofdstuk allereerst de casus Oostenrijk in aan de hand van een beknopte beschrijving van het Oostenrijkse juridische systeem, de rol van het strafrecht dossier en een overzicht van digitalisering, zowel in overheidsdienstverlening in het algemeen als in de strafrecht keten. Vervolgens presenteren we de antwoorden op de onderzoeksvragen. In de afsluitende paragraaf wordt de casus Oostenrijk samengevat aan de hand van het in Hoofdstuk 2 gepresenteerde referentiemodel.

6.1 Inleiding Oostenrijk

Organisatie van het Oostenrijkse juridische systeem

In Oostenrijk zijn twee ministeries verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het juridische systeem. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (Bundesministerium für Inneres) is verantwoordelijk voor de Nationale Politie (Landespolizei). Het ministerie van Justitie (Bundesministerium für Justiz) is verantwoordelijk voor de organisaties in het rechterlijk systeem, waaronder het Openbaar Ministerie (Staatsanwaltschaft) en de rechtbanken (Gerichte). Deze tweedeling heeft een sterke beleidsmatige en organisatorische scheiding tot gevolg, die onder meer zichtbaar is in de toewijzing van budgetten en organisatie-inrichting. Ondanks dat het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbanken onder hetzelfde ministerie vallen, zijn zij apart van elkaar georganiseerd.

De Nationale Politie bestaat uit acht districten, die verantwoording afleggen aan de hoofdcommissaris van de Nationale Politie. Het OM bestaat uit 17 regionale organisaties, die vallen onder vier zogenoemde senior OM organisaties. Deze vier staan onder supervisie van één procureur-generaal. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het OM ligt bij de minister van Justitie.

De rechtbanken zijn in vier hiërarchische niveaus georganiseerd. 128 districtsrechtbanken houden zich bezig met de eerste aanleg van strafrecht zaken die gaan over kleine vergrijpen, deze rechtbanken kunnen boetes of een gevangenisstraf van maximaal 1 jaar opleggen. 20 regionale rechtbanken gaan over alle andere strafzaken in eerste aanleg en behandelen het hoger beroep van uitspraken die door de districtsrechtbanken zijn gedaan. Vier hogere regionale rechtbanken houden zich bezig met het hoger beroep van uitspraken van regionale rechtbanken. Ten slotte is er één hooggerechtshof. Naast het behandelen van hoger beroep, houdt dit zich bezig met eenduidige interpretatie van nationale wetgeving. Rechters op alle niveaus zijn, net als elders, onafhankelijk en onpartijdig. Het juridische systeem in Oostenrijk erkent geen bekentenissen; de rechter moet er onafhankelijk van overtuigd zijn dat de gedaagde schuldig is aan het voorliggende misdrijf.

In 2008 zijn hervormingen doorgevoerd in de strafrecht keten waardoor het OM een meer centrale rol gekregen heeft. Hoewel voor die tijd het OM formeel leiding gaf aan de zogenoemde ‘pre-investigation’ en een onderzoeksrechter leiding gaf aan de zogenoemde ‘preliminary investigation’,

voerde de politie in de praktijk de volledige onderzoeksfase zelfstandig uit, zonder toezicht van een andere partij. Als gevolg daarvan werden zaken niet of onvoldoende zorgvuldig onderzocht. Een eenduidige opsporings- en onderzoeksfase werd ingesteld, onder supervisie van het OM. Het OM initieert de vervolging en beslist over het al dan niet nemen van stappen en vervolgstappen daarin. Het OM is ook gemachtigd om zelf een rol te spelen in de opsporings- en onderzoeksfase en om zelf onderzoeksactiviteiten uit te voeren, daarnaast beoordeelt het OM strafrecht dossiers op volledigheid. Het aantal taken en verantwoordelijkheden van het OM is hiermee uitgebreid. Daarnaast vragen de hervormingen om een nauwere samenwerking tussen het OM en de politie. Om zeker te stellen dat deze samenwerking goed van de grond komt en de nieuwe werkprocessen op de juiste manier gevolgd worden, worden de twee organisaties regelmatig door de Oostenrijkse nationale Audit office ge-audit.

Het strafrecht dossier

Het strafrecht dossier bevat het geschreven bewijs dat mogelijk relevant is voor een specifieke strafzaak. Het finale strafrecht dossier wordt beschouwd als het startpunt van een rechtszaak, waarin de uiteindelijke uitspraak wordt gedaan op basis van mondeling verkregen informatie tijdens de rechtszitting.

Het samenstellen van het dossier start met een rapport van de politie over een gepleegd misdrijf. In principe moeten alle zaken die onder de aandacht van de politie komen worden onderzocht. Wanneer de politie haar onderzoek heeft afgerond wordt het strafrecht dossier verstuurd naar het OM. Dit gaat over het algemeen digitaal (zie kopje Digitalisering binnen de strafrecht keten), bewijslast als foto's wordt verstuurd via de reguliere post. Het OM print het digitale dossier en maakt op basis van de inhoud daarvan een beslissing over het al dan niet vervolgen van de verdachte. Als deze vervolgd wordt, voegt het OM een aanklacht toe aan het dossier en stuurt het naar de rechtbank. De openbaar aanklager houdt een kopie van een deel van het dossier. Dit wordt 'diary' genoemd en bevat de meest belangrijke passages uit het dossier en de gevolgde procedures. Deze diary geeft de openbaar aanklager een beknopt overzicht van de meest belangrijke aspecten van de strafzaak. De rechter bepaalt op basis van het dossier of er voldoende bewijslast is om een strafzaak te starten. De rechter kan ook vragen om verder onderzoek, bijvoorbeeld om een getuige te (her)interviewen. Als de rechter op basis van het dossier bepaalt dat er voldoende informatie is om een rechtszitting te starten, worden de openbaar aanklager en de verdediging daarvan op de hoogte gesteld en wordt een datum gepland. Tijdens de rechtszitting wordt zowel de uitspraak gedaan, als de eventuele strafoplegging bepaald.

Het strafrecht dossier vormt het startpunt van een rechtszaak. Het wordt door de rechter gebruikt om een zaak voor te bereiden. Daarnaast wordt het dossier gebruikt door zowel de aanklager als de advocaat om de ondervraging van de gedaagde en getuigen voor te bereiden. In theorie moet het besluit van de rechter worden gebaseerd op de mondeling verkregen informatie tijdens het strafproces, vanuit het beginsel van oraliteit en het onmiddellijkheidsbeginsel. In de praktijk kan de rechter ook in bepaalde gevallen de bewijsvoering uit het dossier gebruiken. Daarnaast hebben rechters veelal de voorkeur voor het in acht nemen van de informatie uit het straf dossier omdat dit over het algemeen kort na het misdrijf is opgetekend en daardoor als meer betrouwbaar wordt beschouwd.

Digitalisering in publieke dienstverlening en de strafrechtketen

De Oostenrijkse overheid heeft eind jaren '90 van de vorige eeuw een strategie voor e-Government geformuleerd. Op basis daarvan zijn een groot aantal overheidsdiensten gestart met het digitaliseren van de dienstverlening aan burgers. Het ministerie van Justitie is recent gestart met het formuleren van een visie op eJustice, ook initiatieven rondom digitalisering binnen en tussen de partners in de strafrechtketen beginnen de afgelopen jaren vorm te krijgen. De strategie rondom e-Government, de visie op eJustice en het gebruik van gedigitaliseerde informatieoverdracht binnen en tussen de partners in de strafrechtketen worden hieronder gepresenteerd.

e-Government

In 1998 is de Oostenrijkse overheid gestart met het opzetten van haar e-Government initiatieven. Hiervoor is een ICT-board opgericht, waarin leidende ICT experts in Oostenrijk zitting hebben met de verantwoordelijkheid om de wettelijke, technische en organisatorische randvoorwaarden te creëren voor de e-Government oplossingen. De doelen hierbij waren om elektronische publieke diensten te ontwikkelen en elke burger op lokaal, provinciaal en federaal niveau toegang te geven tot formulieren en andere vormen van dienstverlening. Veilige communicatie en vertrouwelijke verwerking van persoonlijke data hadden hierbij de hoogste prioriteit. Naast het verbeteren van de publieke dienstverlening was een andere doelstelling om kosten te reduceren door enerzijds meer efficiënte werkprocessen te ontwikkelen en anderzijds communicatie tussen overheid, burgers en bedrijfsleven transparanter te maken. Veel andere landen nemen een voorbeeld aan de in Oostenrijk ontwikkelde elektronische oplossingen, het land heeft in Europees verband diverse prijzen gewonnen.

Het gebruik van e-Government diensten is sinds 2004 vastgelegd in de e-Government Act. De wet is gebaseerd op de volgende beginselen:

- Keuzevrijheid voor gebruikers in het selecteren van communicatiemiddelen wanneer zij contact zoeken met publieke autoriteiten;
- Veiligheid en wettelijke bescherming die wordt geleverd door daarvoor toereikende technische oplossingen;
- Ongehinderde toegang voor burgers met speciale behoeften tot overheidsinformatie en dienstverlening.

eJustice

Het ministerie van Justitie werkte ten tijde van de dataverzameling aan een visie ten aanzien van het IT-landschap binnen het gehele Oostenrijkse rechtssysteem. Daarnaast werd gewerkt aan een plan om de huidige IT architectuur om te zetten naar een meer flexibele architectuur die toekomstige wensen en verwachtingen van het publiek en IT ontwikkelingen aankan. Samen staan deze twee ontwikkelingen bekend onder de projectnaam Justiz 3.0.

Het uitgangspunt van dit project is om met IT de behoeften van de juridische professionals te ondersteunen en om de bestaande werkprocessen niet of nauwelijks te wijzigen. De huidige IT ondersteuning moet gemoderniseerd worden om het strafrechtdossier op een efficiëntere manier te kunnen verwerken en de (ervaren) ontoereikende ondersteuning van elektronische werkprocessen op te lossen. Om de tevredenheid van de juridische professionals met de IT ondersteuning te vergroten wordt deze verbeterd op basis van de behoeften van de professionals. Hiertoe worden alle juridische beroepsgroepen en organisaties betrokken bij het definiëren van deze behoeften en

worden technologische trends en ontwikkelingen meegenomen. Er wordt verwacht dat de gekozen uitgangspunten uiteindelijk ook zullen leiden tot een betere kwaliteit van juridische dienstverlening aan burgers.

Het Justiz 3.0 project is geïnitieerd door het ministerie van Justitie. Om de visie te creëren werden op het moment van de dataverzameling de processen in het hele juridische systeem onder de loep genomen. Er zijn inhoudelijke werkgroepen opgezet waarin ook juridische experts en professionals zitting hebben. Hiermee lijkt het belang van de betrokkenheid van de eindgebruiker te worden onderstreept. Elke werkgroep verzamelt informatie over één bepaald onderwerp en stelt een rapport samen waarin deze informatie wordt samengevat en waarin aanbevelingen worden gegeven aangaande wettelijke, organisatorische en technische aspecten. De rapporten van alle werkgroepen worden gebundeld in een eindrapport, hierin worden de kernpunten van Justiz 3.0 verwoord. Dit rapport wordt in de zomer van 2014 verwacht.

Eén van de werkgroepen heeft zich gebogen over het strafrecht dossier. De belangrijke, of zelfs doorslaggevende rol van eindgebruikers (in dit geval de rechters) kwam in deze werkgroep naar voren. Waar het ministerie van Justitie streeft naar complete digitalisering van alle werkprocessen, is in deze werkgroep een compromis gesloten waarin de rechters het recht hebben gekregen om met de papieren dossiers te blijven werken, zolang er een digitaal kopie van het dossier beschikbaar blijft.

Digitalisering binnen de strafrecht keten

ELC (Electronic Legal Communication, Electronische Rechtsverkehr) is een systeem dat breed wordt gebruikt binnen de Oostenrijkse overheid, zowel voor communicatie tussen overheidsinstanties als voor communicatie met burgers. Het systeem werd in 1990 geïntroduceerd, op initiatief van het ministerie van Justitie. Het doel van het systeem was toen om het proces van schuldvorderingen te ondersteunen. Daarnaast zou het mogelijk worden om via ELC een civiele procedure te starten.

De orde van Advocaten was bij de ontwikkeling van het systeem betrokken, evenals het rekencentrum, een nationaal overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, inzet/implementatie en het beheer van IT bij de Oostenrijkse overheid. Sinds de ontwikkeling van het systeem is toegang ertoe uitgebreid van advocatenkantoren en notarissen naar banken, verzekeraars en rechtbanken. De functionaliteiten zijn verder uitgebreid naar de mogelijkheid tot het versturen van verzoekschriften naar rechtbanken en het uitsturen van besluiten van rechtbanken, met name met betrekking op geldclaims (e-filing).

Tussen 2000 en 2007 is het systeem geschikt gemaakt voor gebruik door het algemene publiek door het om te zetten naar een interface gebaseerd op internet technologie (genaamd WebERV). Zo kan elke burger sinds 2001 toegang krijgen⁶⁶ tot een veelheid aan overheidsdiensten via de HELP.gv.at portal (<https://www.help.gv.at/>) zoals het aanvragen van een bewijs van goed gedrag (criminal record certificate) of het inkijken van uitspraken van het Hooggerechtshof (via het Legal Information System / Rechtsinformationssystem des Bundes, www.ris.bka.gv.at).

⁶⁶ Toegang tot de HELP.gv.at portal wordt verkregen door identificatie via een kaart die elke burger heeft (waarin een digitale handtekening geïntegreerd is) en éénmalige inschrijving met persoonsgegevens als adres en sekse.

Binnen de strafrechtketen wordt ELC gebruikt voor het verzenden van het strafdossier van politie naar OM. Daarnaast wordt het door de rechtbank gebruikt om besluiten over strafrechtzaken te communiceren naar betrokken partijen en om petities en documentatie van advocaten te ontvangen. Wanneer de politie het strafdossier compleet heeft, wordt het in 85% van de gevallen elektronisch verzonden naar het OM. De politie is niet verplicht om ELC te gebruiken, vandaar dat niet in alle gevallen het strafdossier via dit systeem verzonden wordt. Daarnaast heeft de politie de keuze om via ELC gestructureerde data (i.e. geëxtraheerd vanuit het IT systeem) of gescande documenten die in PDF zijn overgezet te verzenden. Advocaten, waaronder die in de strafrechtketen (en in andere rechtsgebieden notarissen, banken en verzekeraars) zijn sinds eind jaren '90 van de vorige eeuw verplicht om de technische faciliteiten voor het gebruik van ELC op orde te hebben. Sinds de komst van WebERV zijn deze partijen bij wet verplicht om te communiceren en informatie uit te wisselen via ELC.

Digitalisering binnen het OM

De hervorming van de taakverdelingen in het juridische systeem in 2008 (zie paragraaf 6.1 Organisatie van het Oostenrijkse juridische systeem) zorgde ervoor dat het OM, door een meer centrale positie in de strafrechtketen, meer taken en werkzaamheden kreeg toebedeeld. Echter, vanwege het gebrek aan openbare aanklagers, moest het ministerie van Justitie komen met een effectievere manier om het werk te kunnen uitvoeren. Dit vormde een belangrijke reden om het project iTOP@Sta (IT-Optimierung and den Staatsanwaltschaften, hierna iTOP) in 2010 te initiëren.

Het project concentreert zich op onbekende daders. In 2010 kwamen er zo'n 600.000 zaken bij het OM binnen, 64% daarvan betroffen onbekende daders. Van deze zaken wordt uiteindelijk 90% voortijdig beëindigd, en hiervan wordt 85% van de zaken binnen de eerste 12 maanden na binnenkomst al gestopt. Tegelijkertijd bestaat er voor al deze zaken de kans dat de onbekende dader op een gegeven moment bekend wordt, of dat er nieuwe informatie beschikbaar komt. Vandaar dat alle zaken moeten worden gearchiveerd voor mogelijk toekomstig gebruik. Enerzijds nam dit veel kostbare ruimte in beslag, anderzijds waren de archieven moeilijk toegankelijk wanneer toegang gewenst was. Van het OM wordt verwacht dat zij een besluit neemt over hoe om te gaan met elke zaak die een onbekende dader betreft. In dit besluit was het OM erg afhankelijk van de informatie die zij mondeling kreeg van de politie en bij het OM leefde het idee dat deze informatie onvoldoende was om een weloverwogen besluit op te baseren. Vandaar dat de wens ontstond om de informatie vanuit de politie digitaal te verkrijgen, op basis hiervan zou het OM vervolgens een weloverwogen besluit kunnen nemen over wat te doen met elke strafzaak.

Het doel van iTOP was het ontwikkelen van een gebruiksvriendelijke applicatie voor openbaar aanklagers waarin de activiteiten rondom onbekende daders helemaal elektronisch zouden plaatsvinden. Dit betrof zowel activiteiten rondom het verkrijgen en completeren van het dossier zelf als de toewijzing van elk dossier aan een bepaald OM kantoor. De fysieke dossiers die eerder bij het OM op papier ontvangen werden van de politie, werden door het uitprinten van de door de politie toegestuurde digitale documenten vervangen. Hiertoe werd een grafische gebruikersinterface ontwikkeld waarin de dossiers elektronisch konden worden weergegeven voor vervolgingsbeslissingen. Om een besluit te kunnen nemen over hoe verder te gaan met een zaak met onbekende dader werd het EliAs (Elektronisch integrierte Assistenz) systeem ontwikkeld, dat

uiteindelijk geïntegreerd moet worden met het CDS (Actenverteilsystems / Case Distribution System).

EliAs is een systeem voor het elektronisch behandelen van zaken met een onbekende dader door het Openbaar Ministerie. Deze zaken worden elektronisch doorgestuurd door de politie. Het is de bedoeling dat de officieren van justitie per zaak aangeven wat de vervolgstappen zijn, zodat de politie weet of zij wel of niet verder moeten gaan werken aan een zaak met onbekende dader. EliAs maakt het voor de officieren van justitie mogelijk om gemakkelijk en goed geïnformeerd een besluit te nemen over hoe verder te gaan met een zaak met onbekende dader. Om EliAs aan te laten sluiten op de overige systemen in de strafrechtketen, zoals ELC en PAD (het systeem waar de politie intern mee werkt), zijn al deze systemen uitgebreid met een specifieke koppeling die ervoor zorgde dat de systemen met elkaar konden communiceren en documenten van het ene systeem in het andere konden worden ingelezen. Daarnaast is EliAs gaandeweg ontwikkeld van een systeem dat slechts zaken over één onbekende dader met één bijbehorend document kon behandelen naar een systeem dat zaken aankan waar meerdere onbekende daders bij betrokken zijn, met een veelheid aan bijbehorende documentatie. Het ministerie van Justitie had plannen om het systeem verder te ontwikkelen en ook de behandeling en toewijzing van zaken met bekende daders erin op te nemen.

CDS werd parallel aan EliAs ontwikkeld. CDS zorgt voor een automatische toewijzing van strafrecht dossiers aan openbaar aanklagers op districtsniveau en nationaal niveau. Het systeem werd in 2010 ontwikkeld en wordt sinds 2011 gebruikt door alle openbaar aanklagers in Oostenrijk. Het doel van het systeem is om de werklust evenredig te verdelen over alle kantoren van het OM en daarom wijst het op basis van capaciteitsramingen en zaak-specifieke data (bijvoorbeeld of een zaak specialistische kennis vereist die slechts in een beperkt aantal OM kantoren aanwezig is, deze vereisten worden door de politie ingevoerd) zaken toe aan de verschillende kantoren. Wanneer het een dossier van een onbekende dader betreft, wordt deze automatisch toegewezen aan een kantoor, wanneer het een dossier van een bekende dader betreft, gebeurt toewijzing handmatig. Sinds 2012 wordt CDS ook in de rechtbanken gebruikt om zaken aan rechtbanken toe te wijzen.

Vanwege het initiëren van Justiz 3.0 heeft het ministerie van Justitie ervoor gekozen de verdere ontwikkeling van iTOP, inclusief EliAs en CDS, per 2013 stil te leggen. De reden hiervoor is dat men zich eerst wil concentreren op een allesomvattende IT visie en bijbehorend uitvoeringsplan voor de gehele strafrechtketen. Het creëren van deze visie en het uitvoeringsplan zou kunnen opleveren dat men een andere richting wil inslaan dan oorspronkelijk met iTOP beoogd was, bijvoorbeeld het creëren van een geïntegreerd platform. Door het stilleggen van iTOP worden niet onnodig resources geïnvesteerd.

6.2 Resultaten

In deze sectie zullen we kort ingaan (voor zover mogelijk) op de gevonden antwoorden op de vier onderzoeksvragen.

1. Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de genoemde vier onderwerpen en wat waren de redenen daarvoor of overwegingen daarbij?

De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners;

Sinds de jaren 70 van de vorige eeuw zijn de werkprocessen in de strafrechtketen in zaken die gevoerd worden tegen bekende overtreeders, met uitzondering van de introductie van ELC, nauwelijks veranderd. De strategie voor e-Government en de in ontwikkeling zijnde visie op eJustice lijken voorsnog niet tot wijzigingen geleid te hebben in de werkprocessen tussen ketenpartners. Door de geïnterviewden werd aangegeven dat nog altijd veel op papier gewerkt wordt en dat belangrijke passages in een dossier bijvoorbeeld door middel van post-its gemarkeerd worden. In de huidige digitaliseringsinitiatieven is ervoor gekozen om de huidige werkprocessen te digitaliseren zonder alle bestaande werkprocessen volledig te analyseren en te veranderen.

Ondersteuning ketenwerkproces door ELC

ELC wordt ketenbreed gebruikt voor veilige communicatie met en tussen overheidsinstanties. Voor de strafrechtketen heeft dit systeem ervoor gezorgd dat documenten en dossiers, die eerst per post van politie naar OM werden gestuurd, nu digitaal op een beveiligde manier worden verzonden. Hiertoe selecteert de politie losse documenten uit het eigen systeem (dus niet een heel dossier) en verzendt deze elektronisch naar het OM. Voordat ELC in gebruik werd genomen werden alle documenten voorzien van een zogenoemde natte handtekening van de getuige(n). Na de in gebruik name van ELC door de politie is men nog enige tijd doorgegaan met het gebruik van de natte handtekening, door elk digitaal te versturen document te printen, te voorzien van een handtekening, in te scannen en ten slotte digitaal te verzenden. Omdat hier veel tijd mee gemoeid was, heeft men ervoor gekozen om documenten zonder handtekening te convergeren naar een pdf-file en door te sturen naar het OM. Wel wordt bij de politie nog altijd elk doorgestuurd document geprint, van een natte handtekening voorzien en vervolgens gearcheveerd. Het achterwege laten van de natte handtekening op documenten die worden ontvangen door het OM (en vervolgens worden doorgestuurd naar de rechtbank) heeft volgens de geïnterviewden niet tot problemen geleid. Men neemt deze documenten voor waar aan. In het geval dat er toch twijfel mocht zijn over de originaliteit of herkomst van de documentatie in het strafdossier kan de originele versie van het document worden opgevraagd bij de politie.

In eerste instantie stuurde de politie het dossier zowel digitaal als op papier. Dit veroorzaakte echter problemen en onduidelijkheid bij het OM. Omdat de informatie twee maal werd ontvangen, wist de openbaar aanklager veelal niet welke informatie bij welke strafzaak hoorde. Als gevolg daarvan werd informatie twee maal in het dossier opgenomen. Om deze problemen en onduidelijkheden te voorkomen is ervoor gekozen om de interface van ELC aan te passen. Op dit moment verstuurt de politie het gehele dossier alleen digitaal. Wanneer er fysieke documenten of andere fysieke bewijsvoering bij het dossier horen die per post worden nagestuurd, wordt dat door de politie kenbaar gemaakt door een hokje aan te vinken in de ELC interface. Op die manier wordt het OM vooraf geïnformeerd over supplementen die men via de post kan verwachten.

Ondersteuning ketenwerkproces door iTOP

Het ketenproces rondom onbekende daders is vanaf 2011 geheel gedigitaliseerd. Men heeft ervoor gekozen om de digitalisering te richten op het werkproces rondom onbekende daders, omdat dit het merendeel van de zaken vormde die bij het OM binnenkwam. Ook speelde mee dat dit proces over het algemeen als minder complex wordt beschouwd dan het werkproces dat voor bekende daders wordt doorlopen. Voor het toewijzen van zaken met betrekking tot onbekende daders is CDS ontwikkeld, een geautomatiseerd toewijzingssysteem dat op basis van kantoorcapaciteit en eventuele benodigde specialistische kennis zaken toewijst aan OM kantoren door heel Oostenrijk. Activiteiten die eerder handmatig en door mensen werden verricht, zijn nu vervangen door het geautomatiseerde toewijzingssysteem. Daarnaast is EliAs ontwikkeld, een systeem dat het OM in staat stelt om op basis van digitaal door de politie aangeleverde informatie een besluit te nemen over wat te doen met de zaak. Op basis hiervan kan een zaak direct worden ‘weggeschreven’ naar een digitaal archief, maar ook gemakkelijk weer worden teruggevonden wanneer een dader naar verloop van tijd toch bekend wordt of er nieuwe informatie aan de zaak wordt toegevoegd.

De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners;

eJustice

Recent heeft het ministerie van Justitie het *initiatief* genomen tot het opzetten van een eJustice visie en een bijbehorend uitvoeringsplan. Om de verschillende ketenpartners hierin te *betrekken* heeft het ministerie werkgroepen georganiseerd waarin ook juridische professionals zitting hebben. Dit reflecteert de keuze om de eJustice visie te richten op het ondersteunen van de juridische professional. Het is de bedoeling om bestaande werkprocessen van professionals zoveel mogelijk in stand te houden maar wel waar mogelijk te digitaliseren en met name de IT ondersteuning goed te regelen. Alle beroepsgroepen uit de strafrechtketen kunnen hun inbreng leveren in de werkgroepen, elke werkgroep richt zich op een onderdeel van eJustice. Elke werkgroep heeft zijn eigen *inbreng*: ieder brengt op basis van een inventarisatie van literatuur, ervaringen en voorkeuren aanbevelingen uit over zaken die te maken hebben met organisatie aspecten, wettelijke kaders en technische aspecten van het specifieke onderwerp waar de werkgroep zich op richt.

ELC

Het ELC project werd destijds *geïnitieerd* door het ministerie van Justitie. De kamer van Advocaten was vanaf het begin *betrokken* bij de ontwikkeling van ELC. De kosten werden destijds voor het grootste deel gedragen door Radio Austria (nu: Telekom Austria), die deze kosten later terugverdiende door het volume van transacties dat later door dit systeem verwerkt werd. Het ministerie van Justitie is niet betrokken bij de technische aspecten van het systeem; bij de ontwikkeling van ELC nam het rekencentrum van Oostenrijk⁶⁷ de ontwikkeling van de software voor zijn rekening en ook op dit moment wordt alle onderhoud aan het systeem door dit Center gepleegd.

⁶⁷ De ontwikkeling, inzet/implementatie en het beheer van IT bij de Oostenrijkse overheid wordt ondersteund door één federaal centrum, het *Computing Center of Austria* (Bundesrechenzentrum, BRZ, <https://en.brz.gv.at/>). De organisatie ontwikkelt en implementeert IT oplossingen en ondersteunt de standaardisatie en harmonisatie van IT die wordt ingezet voor publieke dienstverlening. BRZ ontvangt zo’n 55% van de overheidsuitgaven aan IT. De voornaamste klanten zijn de ministeries, universiteiten en overheidsinstanties waaronder de partijen uit de strafrechtketen.

iTOP

De ontwikkeling van iTOP, en daarbinnen met name de ontwikkeling van EliAs, werd *geïnitieerd* door het ministerie van Justitie. Door hervormingen in de strafrechtketen kreeg het OM een meer centrale rol en ervoer het OM een te grote werklast. Digitalisering van de keten rondom onbekende daders werd gezien als een oplossing hiervoor. In de ontwikkeling van iTOP was het OM nauw *betrokken*. De systeemvereisten werden bepaald door een projectgroep, hierin nam één van de hoogste openbaar aanklagers van het land zitting. Hiermee werd de betrokkenheid van de eindgebruiker gewaarborgd, evenals het creëren van commitment vanuit de eindgebruikers.

De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen;

Projectorganisatie

Binnen het iTOP project is door het ministerie van Justitie de keuze gemaakt om een ontwikkeltraject, bestaande uit diverse fasen, te doorlopen. Dit traject bestond uit een analysefase, een fase waarin de gebruikerseisen gedefinieerd werden, een ontwikkelfase, pilotfase en stap-voor-stap implementatiefase. De pilot was bedoeld om het EliAs systeem uit te rollen, en tegelijkertijd verder te ontwikkelen. De pilot vond plaats bij een aantal OM kantoren. Hieruit bleek onder meer een ervaren gebrek aan kwaliteit van de rapporten die via ELC in EliAs terecht kwamen. Na het doorvoeren van diverse technische aanpassingen, vond training van alle openbaar aanklagers plaats, vervolgens werd het systeem stapsgewijs landelijk uitgerold. Na de uitrol en positieve bevindingen van gebruikers (2011) werden in een tweede fase (2011-2013) meer mogelijkheden toegevoegd aan het systeem. Echter door introductie van Justiz 3.0 is de ontwikkeling van EliAs voorlopig stopgezet. De gekozen organisatie van het ontwikkel- en implementatietraject is in de door het ministerie van Justitie uitgevoerde evaluatie als positief bevonden.

Juridisch perspectief

Op nationaal, overheid breed niveau is de e-Government act ontwikkeld en aangenomen. Doelstelling van deze wetgeving is om alle burgers te verzekeren van veilige en privacybeschermende toegang tot overheidsdiensten, ongeacht op welke manier deze ook worden aangeboden. De wet staat de overheid toe om een breed scala aan diensten te digitaliseren, zolang veilige toegang voor iedereen geborgd is. Omdat deze wet overheid breed is ingezet, kan worden aangenomen dat deze ook van toepassing is op initiatieven in de strafrechtketen.

Om het ELC systeem in de beginfase, toen het bedoeld was voor het starten van een civiele procedure en het ondersteunen van schuldvorderingen, goed te laten functioneren waren enkele veranderingen in wet- en regelgeving noodzakelijk. Dit betroffen wijzigingen in wetgeving over financiële strafmaatregelen en in het strafprocesrecht. Deze wetten werden niet in één keer aangepast maar werden opgetekend en aangepast wanneer dat nodig was. Verschillende ministeriële regelingen werden uitgegeven door het ministerie van Justitie, onder andere voorschriften voor het overzetten van informatie, over veiligheid en over identificatie, beschrijvingen over de te gebruiken interface en veranderingen in griffierechten. Ook werd e-filing uitgebreid beschreven.

Bij in gebruik name van ELC, werden advocaten gestimuleerd het systeem te gaan gebruiken. Hiertoe mochten advocaten een hogere vergoeding vragen wanneer zij een civiele procedure startten via ELC, ook hoefden zij minder griffierechten te betalen. Door deze drijfveren waren advocaten bereid

om in de destijds vrij complexe applicaties te investeren. Sinds de komst van WebERV heeft ELC een interface gebaseerd op internet technologie. Vanwege de gemakkelijke toegang tot ELC zijn advocaten nu bij wet verplicht om ELC te gebruiken.

In het Oostenrijkse rechtssysteem is ervoor gekozen de uitspraak van de rechter in principe te baseren op mondeling, tijdens de rechtszitting verkregen, bewijsvoering. Het strafrecht dossier wordt gebruikt als startpunt van de rechtszaak, maar de informatie die in het dossier staat wordt niet als de absolute waarheid in de betreffende zaak gezien. Dit lijkt tot gevolg te hebben dat men zich met name heeft gericht op veiligheidsvoorzieningen van technische aard: informatie moet op een veilige manier tussen ketenpartners gedeeld kunnen worden. Dit is binnen ELC beoogd en geborgd. Inhoudelijke juridische randvoorwaarden zijn volgens de geïnterviewden niet specifiek geregeld, en er kan zelfs gesteld worden dat na de komst van ELC juridische randvoorwaarden die eerst noodzakelijk geacht werden, zijn losgelaten. Met de komst van digitalisering in het strafrecht dossier is bijvoorbeeld het zetten van een natte handtekening onder documenten uit het dossier niet langer nodig wanneer het dossier van de politie naar het OM gestuurd wordt. De reden hiervoor was met name dat het zetten van een natte handtekening dubbel werk, en een dubbele informatiestroom opleverde.

Informatie infrastructuur

Het doel van iTOP was om de werklast voor het OM te verminderen. Daarom moest het mogelijk worden om enerzijds zaken geautomatiseerd toe te wijzen aan de OM kantoren en zo de werklast evenredig te verdelen. Anderzijds wilden de openbaar aanklagers ondersteund worden in hun besluitvormingsproces over zaken met betrekking tot onbekende daders. Onafhankelijkheid van de politie in aangeleverde informatie, een overzichtelijke en gebruiksvriendelijke applicatie en gemakkelijke digitale archivering van stopgezette of later af te handelen zaken waren daarmee randvoorwaarden die door het OM aan de te ontwikkelen applicaties zijn gesteld. Behalve technische gebruikerseisen zijn er door de geïnterviewden geen randvoorwaarden, waarborgen of veiligheidsvoorzieningen genoemd waar de systemen binnen het iTOP project (EliAs en CDS) aan moesten voldoen.

De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners.

Technische voorzieningen

Zoals eerder omschreven zijn er drie technische voorzieningen die gebruikt worden binnen de strafrecht keten ter ondersteuning van de uitwisseling van digitale dossiers tussen de ketenpartners, namelijk ELC, EliAs en CDS. Met de komst van CDS en EliAs moest een aansluiting gebouwd worden tussen ELC en deze twee systemen. Uiteindelijk zorgt deze integratie ervoor dat een deel van het uitwisselen van digitale dossiers tussen de politie en het OM verbeterd is. Echter zijn de voorzieningen nog niet aanwezig om in de hele strafrecht keten, van de politie tot en met de rechtbanken, dossiers digitaal uit te wisselen. Het is ook de vraag of men dit wil. Er is een keuze gemaakt om de voorziening EliAs niet verder uit te breiden naar een systeem waarmee zaken met een bekende dader digitaal behandeld kunnen worden. Er is gekozen om eerst een analyse te maken van de gehele strafrecht keten om na te gaan welke processen IT ondersteuning nodig hebben en waar de mogelijkheden en voordelen liggen om het strafrecht dossier digitaal aan te maken, te verwerken, op te slaan en uit te wisselen. Hoe dit verder invulling krijgt is nog niet bekend. Daarmee

is het ook niet bekend of men uiteindelijk de technische voorzieningen die nu aanwezig zijn verder gaat uitbreiden of dat er (een) nieuw(e) voorziening(en) worden ontwikkeld.

Organisatorische voorzieningen

Op het moment van de dataverzameling zag het Oostenrijkse ministerie van Justitie het als noodzakelijk om eerst het hele juridische systeem, inclusief werkprocessen en de rol en inhoud van het strafrecht dossier, in kaart te brengen. Op basis van dit overzicht zal vervolgens een besluit genomen worden over hoe verdere digitalisering in te steken en aan te pakken. Uitgangspunt in voorgaande digitaliseringsprojecten is geweest dat bestaande processen behouden bleven en dat de ondersteuning van juridische professionals leidend is. Beide punten lijken in de nieuw op te zetten strategie ook als uitgangspunt genomen te worden.

2. Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?

Algemene inzichten

Over het algemeen lijken de professionals in de strafrecht keten tevreden te zijn met de manier van werken die al sinds de jaren 70 van de vorige eeuw bestaat. Dit is ook de reden dat er sinds die tijd weinig veranderd is in de organisatie en werkprocessen tussen ketenpartners. Digitaliseringsinitiatieven zijn er relatief weinig geweest. De initiatieven die er wel waren (en de initiatieven die op dit moment worden opgezet) streven ernaar de werkzaamheden van de juridische professionals te ondersteunen en niet zozeer om werkprocessen te veranderen en verbeteren. Juridische professionals zijn in alle beschreven initiatieven betrokken in de vorm van werkgroepen. Dat zij hierin ook daadwerkelijk inspraak hebben blijkt bijvoorbeeld uit het voorbeeld dat de rechters binnen het project Justiz 3.0 bedongen hebben dat zij met een papieren dossier mogen blijven werken, ook al wordt door het ministerie van Justitie nagestreefd om een digitaal dossier te vormen.

ELC

Over ELC zijn door de geïnterviewden niet expliciet positieve (of negatieve) ervaringen genoemd. Het systeem bestaat al een lange tijd, een aantal partijen in de strafrecht keten is zelfs verplicht om dit systeem te gebruiken (o.a. advocaten). Uit de uitbreiding van het systeem sinds de jaren '90 van de vorige eeuw (van het opstarten van civiele procedures naar overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven in zijn algemeenheid), kan worden opgemaakt dat de ervaringen met dit systeem erg positief zijn geweest. Zowel qua veiligheidsvereisten als qua uitbreidingsmogelijkheden lijkt het systeem te voldoen aan de eisen en verwachtingen van de verschillende bij dit systeem betrokken partijen.

iTOP

De gebruikerservaringen met EliAs en CDS zijn positief. CDS zorgt volgens de geïnterviewden, zoals beoogd, voor een automatische en evenredige verdeling van zaken met betrekking tot onbekende daders, waardoor de werklast over OM kantoren verdeeld wordt. Naast dat de gebruikerservaringen positief zijn, heeft men cijfers beschikbaar die laten zien hoe vaak CDS daadwerkelijk gebruikt wordt.

Men ervaart deze mate van gebruik als positief. Van 14 februari 2013 tot 14 maart 2013 werden de volgende aantallen gemeten:

- 33.738 verdelingen door het ontvangstkantoor
- 22.319 automatische verdelingen door EliAs
- 185 herverdelingen door het ontvangstkantoor
- 1.564 herverdelingen door EliAs-Users
- 892 directe verdelingen aan een specifieke aanklager
- 201 handmatig bewerkte dossiers (door een CDS-administrateur)

De keuze om dossiers met betrekking tot onbekende daders via EliAs te behandelen wordt ervaren als positief. De applicatie EliAs is makkelijk in gebruik en ondersteunt de activiteiten rondom zaken met onbekende daders goed, zo ervaren geïnterviewden. Door EliAs hebben openbaar aanklagers een goed overzicht over de zaken die zij in behandeling hebben en kunnen zij per zaak gemakkelijk, op basis van alle aanwezige informatie, een besluit nemen over hoe met de zaak verder te gaan. Openbaar aanklagers ervaren hierdoor meer beslisondersteuning en hebben het idee dat ze betere besluiten kunnen nemen in elke zaak. Daarnaast heeft het geresulteerd in het snel en efficiënt behandelen van zaken. Administratief medewerkers hebben het gevoel dat ze minder met routine taken belast worden en sneller en efficiënter werkzaamheden rondom zaken met een onbekende dader kunnen afhandelen, het archiveren hoeft bijvoorbeeld niet meer handmatig te gebeuren, ook het opzoeken van een zaak wanneer deze of weer in behandeling wordt genomen, of wanneer er nieuwe informatie aan moet worden toegevoegd, is door de digitale archivering eenvoudiger.

Ook het ministerie van Justitie was tevreden over EliAs en CDS, dit blijkt bijvoorbeeld uit het voornemen om EliAs uit te breiden naar zaken over bekende daders, en het uitbreiden van CDS in het toewijzen van zaken aan rechtbanken. Echter, zijn deze ontwikkelingen niet verder doorgezet omdat men zich wil richten op Justiz 3.0. Daarnaast heeft het ministerie van Justitie een evaluatie van de ontwikkeling en uitrol van EliAs uitgevoerd. Hieruit kwamen de volgende factoren naar voren, die men als positief ervaren heeft.

Met betrekking tot de uitkomsten van EliAs en CDS:

- De applicatie was gebruiksvriendelijk. Gebruiksvriendelijkheid is een kritieke succesfactor, zeker wanneer professionals nauwelijks gewend zijn om op een computer te werken.

Met betrekking tot het implementatieproces:

- Eén van de hoogste openbaar aanklagers was persoonlijk gecommitteerd als projectleider, dit was belangrijk voor het bouwen van commitment en creëren van vertrouwen in het project;
- Verschillende stakeholders waren nauw betrokken, zoals het ministerie van Justitie, afgevaardigden van de vakbond, ook dit hielp in het creëren van commitment en vertrouwen;
- Toekomstige gebruikers mochten hun wensen en eisen opstellen, ook dit hielp in het creëren van commitment en vertrouwen;
- Een derde partij vormde de verbinding tussen de eindgebruikers en software ontwikkelaars, op deze manier sprak men elkaars taal;

- Er werd gebruik gemaakt van agile programming, waardoor details nog in een late fase gespecificeerd en aangepast konden worden;
- Er is een pilot uitgevoerd die een aantal weken duurde. Hierdoor hebben gebruikers goed de tijd gehad om de applicatie te leren kennen;
- De applicatie is stap voor stap uitgerold, en de uitrol werd ondersteund door de levering van 24 inch flatscreens waardoor de applicatie direct op de juiste manier te gebruiken was.

Met betrekking tot de succesfactoren aangaande het implementatieproces zijn retrospectief afwegingen te herkennen ten aanzien van projectmanagement die men al dan niet bewust gemaakt heeft. Echter is niet bekend in hoeverre men in Oostenrijk vooraf al expliciet de keuze had gemaakt om de implementatie op deze manier in te steken, en zo de kans op succes te vergroten.

3. Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?

ELC

Zoals naar voren gebracht in de beantwoording van vraag 1 zijn in het gebruik van ELC om documenten over te dragen tussen politie en OM een aantal onduidelijkheden, die ervoor zorgden dat bij het OM de kwaliteit van de ontvangen informatie vanuit ELC als onder de maat werd beschouwd. Echter zijn deze ervaren problemen ook weer opgelost.

iTOP

Het ministerie van Justitie heeft een evaluatie van de ontwikkeling en uitrol van EliAs en CDS uitgevoerd. Geleerde lessen die hieruit naar voren kwamen, zijn:

Met betrekking tot de uitkomsten van EliAs en CDS:

- Kopieer op papier gebaseerde processen niet één-op-één, maar gooi niet alles van op papier gebaseerde processen over boord. Hou de goede procesonderdelen.

Met betrekking tot het implementatieproces:

- Sta wijzigingen toe in gemaakte plannen;
- Ondersteun de trainers wanneer training gegeven moet worden aan eindgebruikers, geef informatie in een vroeg stadium en gebruik speciale applicaties of testomgevingen voor tijdens de training.

4. Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS), dus dat:

- *Meer strafzaken succesvol worden afgehandeld;*
- *Meer veroordeelde personen daadwerkelijk hun straf ondergaan;*
- *Verdachten sneller worden berecht;*
- *Daders effectiever worden gestraft;*
- *Belangen van slachtoffers een belangrijkere plaats krijgen in de strafrechtketen.*

Er zijn geen cijfers beschikbaar over de hierboven genoemde zaken. Het doel van iTOP was om de werklust van het OM te verlichten. Waar eerst 100% van de zaken handmatig moest worden toegewezen aan OM kantoren, werd in december 2011 55% geautomatiseerd toegewezen. Medewerkers geven aan dat door de ontwikkelde systemen fte's (fulltime-equivalent) en daarmee kosten worden bespaard. Ook heeft het digitaal archiveren ervoor gezorgd dat er minder opslagruimte nodig is.

6.3 Conclusie

Ondanks dat in Oostenrijk een groot aantal initiatieven en systemen zijn ontwikkeld ten behoeve van e-Government blijkt de mate van digitalisering in de strafrechtketen achter te lopen. De twee digitaliseringsinitiatieven in de strafrechtketen zijn met name bedoeld om professionals te ondersteunen en richten zich op het digitaliseren van bestaande deelaspecten van de keten.

Op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?

Geen van de in Oostenrijk ontwikkelde systemen ondersteunt het gehele ketenwerkproces. ELC is gericht op het uitwisselen van documenten tussen politie en OM, het communiceren van uitspraken vanuit de rechtbank naar betrokken partijen, en voor de informatiestroom van advocaten naar de rechtbank. Stukjes van het samenstellen van het dossier (source) zijn hiermee dus gedigitaliseerd, maar niet alle activiteiten waarmee men gezamenlijk toewerkt naar het vullen van het dossier. Naast een digitale stroom documenten bestaat er nog altijd een papieren stroom. Wel zijn dubbele stromen (i.e. identieke papieren en digitale documenten) van politie naar OM zoveel mogelijk uit het proces gehaald.

iTOP is met name gericht op het vergemakkelijken van de werkzaamheden van het OM. Het OM heeft een meer centrale rol gekregen in de keten, door een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden. De ontwikkeling van iTOP richt zich met name op het evenredig verdelen van werkzaamheden door het automatisch toewijzen van zaken. Daarmee richt het systeem zich met name op de plan-fase, waarmee het OM over alle OM kantoren gezien vraag en aanbod beter kan balanceren. Gebruikers ervaren dat het systeem doet waarvoor het in eerste instantie werd opgezet en zijn daarmee positief over het systeem.

Het ketenwerkproces voor onbekende daders is aan de OM-kant volledig gedigitaliseerd. Informatie wordt vanuit de politie compleet en digitaal aangeleverd, vervolgens kan het OM per zaak aangeven wat ermee gedaan moet worden en wordt de zaak, indien van toepassing, automatisch digitaal gearcheveerd. Daarmee zijn veel handelingen in de 'source' (samenstellen dossier) en 'make' (toewerken naar een beslissing) fase die eerst handmatig en op papier gedaan werden, nu gedigitaliseerd. Het starten met deze, relatief laagcomplexe keten, is positief gebleken, zowel in de aanpak van het ontwikkel- en implementatieproces als in de door gebruikers ervaren uitkomsten. Men ervaart dat men betere beslissingen kan nemen op basis van meer volledige informatie, sneller en efficiënter kan werken en dat er minder fysieke ruimte nodig is om zaken te archiveren.

Ondanks alle eerdere genomen acties heeft men nu de ontwikkeling van alle systemen stilgelegd om een visie op eJustice (en digitalisering) te ontwikkelen. Hoe deze toekomstige visie vertaald zal worden in concrete digitaliseringsprojecten en al dan niet het ketenwerkproces zal beïnvloeden is nog onbekend. Wel is al duidelijk dat het papieren dossier zal blijven bestaan, omdat de rechters dit bedongen hebben.

Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrechtketen en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?

Samenvattend is het beeld van de verschillende digitaliseringsinitiatieven en projecten dat het ministerie van Justitie over het algemeen het initiatief neemt, al dan niet op basis van ervaren problemen in de praktijk. De projecten richten zich voornamelijk op de professionals in de strafrechtketen, hen moet het werk zo gemakkelijk mogelijk gemaakt worden. De diverse

beroepsgroepen zijn, samen met IT experts betrokken in projectgroepen en werkgroepen en krijgen op deze manier de mogelijkheid om op deze manier hun wensen en eisen in de projecten in te brengen. De betrokkenheid van verschillende stakeholders wordt als positief ervaren, met name in het creëren van commitment voor en vertrouwen in de projecten.

Digitalisering en juridische-, informatie-, en organisatie- & keteninfrastructuur

Juridische zaken zijn met name rond het informatie- en communicatiesysteem ELC ingericht. Zo is het gebruik van dit systeem voor advocaten (en partijen die betrokken zijn in de uitvoering van schuldvorderingen) verplicht. Na de komst van ELC heeft men binnen de strafrechtketen de keuze gemaakt om niet langer natte handtekeningen op documenten die van de politie naar het OM gaan te zetten. Dit wordt geaccepteerd door alle partijen in de keten, omdat men weet dat het origineel altijd bij de politie opgevraagd kan worden. Men ervaart hier geen problemen mee. Waarschijnlijk speelt hierin ook mee dat de uitspraak van de rechter in Oostenrijk in principe is gebaseerd op mondeling tijdens de zitting verkregen bewijs en niet direct op het strafrecht dossier.

Informatie wordt door middel van ELC beveiligd tussen partijen uitgewisseld. Het systeem bestaat al lang, geïnterviewden hebben ten aanzien van het systeem geen expliciete zaken ten aanzien van de informatie-infrastructuur aangegeven, maar gezien het systeem in het verleden is uitgebreid van gebruik in het proces van schuldvorderingen naar gebruik in de hele publieke sector, lijken de veiligheid en het gebruikersgemak te voldoen aan de wensen en eisen van gebruikers. Gebruikers zijn tevreden met de informatie infrastructuur die binnen iTOP geboden wordt. Zowel EliAs als CDS vergemakkelijken en versnellen, zoals bedoeld, de werkzaamheden van met name het OM en worden ervaren als gebruiksvriendelijk.

Digitaliseringsprojecten hebben tot nu toe er niet voor gezorgd dat relaties of verhoudingen tussen ketenpartijen anders zijn komen te liggen. Wel heeft men in een eerder stadium het OM meer centraal gesteld in de keten. Dit was echter het gevolg van een stelselwijziging. Het iTOP project kwam hier vervolgens uit voort. Het OM ervaart dat men door dit project onafhankelijker is van de politie omdat informatie meer en meer compleet wordt aangeleverd. Dat men voor het ontwikkelen van een visie op eJustice het gehele juridische systeem in kaart aan het brengen is, zou kunnen duiden op een toekomstige insteek waarin men het geheel aan ketenpartijen, in plaats van individuele ketenpartijen centraal stelt.

Technische en organisatorische voorzieningen

In zijn algemeenheid lijken de partijen in Oostenrijk vrij tevreden met de technische en organisatorische voorzieningen op het gebied van digitalisering. Systemen bestaan al een tijd en doen waarvoor ze ontwikkeld zijn. Zo zijn de systemen tussen politie en OM op elkaar aangesloten. Dit wordt door het OM als positief ervaren omdat men hierdoor het werk meer onafhankelijk, beter en sneller kan uitvoeren. Ook ervaart men de mate van gebruik van systemen als positief.

Daarnaast ervaren de ketenpartners dat zij betrokken worden bij projecten, en dat zijn invloed kunnen uitoefenen op hoe een systeem vorm krijgt. Professionals, en met name rechters, lijken niet bereid hun werkprocessen te willen veranderen. Tot nu toe is het ministerie van Justitie hierin meegegaan en zijn werkprocessen grotendeels gelijk gebleven aan de situatie van de jaren 70 van de vorige eeuw.

6.4 Samenvatting Oostenrijk

Overkoepelende onderzoekspunten	Antwoorden aan de hand van referentiemodel
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	<p><i>Ondersteuning ketenwerkproces (Plan, source, make, deliver, return)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen enkel systeem ondersteunt het hele ketenproces, alleen deelprocessen tussen ketenpartners • Naast een digitale documentstroom bestaat nog altijd een papieren stroom • Automatisch toewijzen van zaken aan OM zorgt voor meer evenredige werkverdeling • Digitalisering van werkproces 'onbekende daders' binnen OM zorgt voor (ervaren) beter geïnformeerde beslissingen, efficiënter werken en minder benodigde archiefruimte
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	<p><i>Planning en coördinatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerie van Justitie neemt initiatief en heeft regie • Ketenpartijen zijn betrokken in werkgroepen op diverse niveaus • IT-experts zijn betrokken in werkgroepen <p><i>Veranderende verantwoordelijkheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen veranderingen in verantwoordelijkheden • Ondersteuning van professionals staat voorop in digitaliseringinitiatieven • Rechter lijken minste behoefte te hebben aan digitalisering
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	<p><i>Juridische infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gebruik elektronische communicatiesysteem ELC voor advocaten verplicht • Na ingebruikname elektronisch communicatiesysteem niet langer natte handtekening op documenten van politie naar OM <p><i>Informatie infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ELC over de jaren heen uitgebreid van systeem voor schuldvorderingen naar overheid breed veilig communicatiesysteem • Ervaren gebruikersgemak en juiste functionaliteiten voor ondersteuning dagelijkse werkzaamheden leiden tot positieve ervaringen iTOP <p><i>Organisatie en keten infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wijziging in verantwoordelijkheden binnen juridisch systeem leidde tot digitalisering en niet andersom • OM ervaart meer onafhankelijkheid en beslisruimte door meer volledige informatiestroom vanuit de politie (iTOP project)
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	<p><i>Technische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Systemen bestaan al lange tijd en doen wat ze moeten doen <p><i>Organisatorische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In de (nabije) toekomst lijkt men toe te gaan naar ketenperspectief

7 | Resultaten Estland

Hieronder worden de context en resultaten samengevat voor de casus Estland. De volledige beschrijving is te vinden in het landenrapport in Bijlage 13. Op basis van de verzamelde informatie leiden we in dit hoofdstuk allereerst de casus Estland in aan de hand van een beknopte beschrijving van het Estse juridische systeem, de rol van het strafrecht dossier en een overzicht van digitalisering, zowel in overheidsdienstverlening in het algemeen als in de strafrecht keten. Vervolgens presenteren we de antwoorden op de onderzoeksvragen. In de afsluitende paragraaf wordt de casus Estland samengevat aan de hand van het in Hoofdstuk 2 gepresenteerde referentiemodel.

7.1 Inleiding Estland

Organisatie van het Estse juridische systeem

Er zijn twee ministeries verantwoordelijk voor partijen in de strafrecht keten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (Siseministeerium) is verantwoordelijk voor de politie (Politsei). De andere organisaties in de keten, het Openbaar Ministerie (Prokuratuur), de rechtbanken (Kohud) en gevangenen (Vanglad) staan onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie (Justiitsministeerium). Beide ministeries werken nauw samen, onder meer om de communicatie in de strafrecht keten te ondersteunen.

De nationale politie bestaat uit vier regio's en wordt voorgezeten door het politiebureau, het hoofd van de politie is de nationale hoofdcommissaris, die wordt aangesteld voor een periode van vijf jaar. Het politiebureau geeft richting aan activiteiten van de korpsen en bestuurt en coördineert deze. Daarnaast is het bureau verantwoordelijk voor de analyse van politieactiviteiten, de ontwikkeling van wetgeving en nieuwe werkmethoden, technologische ondersteuning en samenwerking met andere landen en partijen in de strafrecht keten.

Het Openbaar Ministerie (OM) bestaat uit twee hiërarchische niveaus. Het procureur generaal kantoor is het hoogste niveau, op het lagere niveau zijn er vier districtskantoren, waarin senior aanklagers worden ondersteund door districtsaanklagers en hun assistenten.

De rechtbanken zijn in drie hiërarchische niveaus georganiseerd. Er zijn vier landsrechtbanken, die de meerderheid van de zaken in eerste aanleg behandelen. Twee circuit rechtbanken behandelen zaken in hoger beroep. De Hoge Raad vormt het hoogste niveau en behandelt beroepen in cassatie. De Hoge Raad wordt direct gefinancierd vanuit het staatsbudget, zonder tussenkomst van het ministerie van Justitie. Hoewel het ministerie geen autoriteit heeft over de rechtbanken en rechters, nemen afgevaardigden van het ministerie wel zitting in de raad voor rechtbankbestuur (Council for Administration of Courts), die verantwoordelijk is voor de organisatie en het bestuur van de gerechten. In deze raad worden vier keer per jaar zaken rondom de ontwikkeling en het functioneren van de rechtbanken besproken.

Het strafrechtdossier

Het strafrechtdossier omvat de verzameling van bewijsvoering over een bepaalde strafzaak. Het dossier zelf wordt in principe niet gebruikt als bewijs aangezien de openbaar aanklager en de verdediging alle bewijsvoering in de rechtbank moeten presenteren. De informatie in het strafrechtdossier wordt voornamelijk gebruikt door het OM om te bepalen of er genoeg bewijs is om de verdachte te vervolgen, om te bepalen welk feit ten laste gelegd zal worden en om te bepalen welke getuigen gehoord moeten worden tijdens de rechtszaak.

Het samenstellen van het strafrechtdossier start over het algemeen met een rapport van de politie over een gepleegd misdrijf. De onderzoeksfase voorafgaand aan de terechtzitting is gericht op waarheidsvinding, dus zowel bewijs voor als tegen de verdachte wordt hierin meegenomen. Alle informatie wordt opgeslagen in het politie informatiesysteem. De politie besluit of het verzamelde bewijs voldoende is om de zaak over te dragen aan het OM. Een slachtoffer kan in beroep gaan wanneer de politie besluit de zaak niet over te dragen. Wanneer de politie besluit de zaak wel over te dragen, wordt schriftelijk een voorstel gedaan voor de aanklacht, vervolgens word de zaak zowel digitaal als op papier naar het OM verzonden. Het OM neemt de uiteindelijke beslissing over hoe verder te gaan met de zaak. Wanneer de openbaar aanklager vindt dat er te weinig bewijs is, kan hij de politie vragen meer bewijs te verzamelen of kan hij de zaak stopzetten. Wanneer de openbaar aanklager besluit dat er voldoende bewijs is, voltooit hij de onderzoeksfase en start met het formuleren van de uiteindelijke tenlastelegging, die aan het dossier wordt toegevoegd. Daarna wordt de zaak overgedragen aan de rechtbank, zowel digitaal als op papier. Ook de gedaagde en diens advocaat ontvangen, ofwel digitaal of op papier, een kopie van het strafrechtdossier.

Hoewel de communicatie tussen de partijen in de strafrechtketen met name digitaal plaatsvindt, is in de rechtbank een papieren dossier nog steeds nodig omdat de wet voorschrijft dat het papieren dossier het origineel is. Stap voor stap wordt toegewerkt naar een volledig gedigitaliseerd dossier (zie volgende paragraaf).

Digitalisering in publieke dienstverlening en de strafrechtketen

De Estse overheid is halverwege de jaren '90 van de vorige eeuw begonnen met e-Government initiatieven. De basis voor deze diensten wordt gevormd door X-Road, een beveiligde infrastructuur voor informatie-uitwisseling, en de Public Information Act. Binnen de strafrechtketen is E-File ontwikkeld, een geïntegreerde database waar de systemen van de verschillende ketenpartners op aansluiten, waarmee informatie tussen de ketenpartijen kan worden uitgewisseld en waarmee een overzicht van elke strafzaak kan worden gecreëerd. Ten tijde van de dataverzameling was deze database ook gereed voor gebruik in andere rechtsgebieden. In onderstaande paragrafen worden e-Government en E-File verder besproken.

e-Government

De doelstelling van e-Government dienstverlening was om enerzijds de burgers zo goed mogelijk van dienst te zijn, en anderzijds tijd, geld en personeel te besparen voor de overheid. Transparantie is één van de uitgangspunten van e-Government diensten in Estland, zo staan bijvoorbeeld de contactgegevens van parlementsleden openbaar en kunnen burgers gegevens over zichzelf maar ook over anderen opzoeken (misbruik hiervan wordt gestraft). De e-Government infrastructuur is gedetailleerd beschreven, omdat deze de basis vormt voor de infrastructuur van de strafrechtketen.

e-Government dienstverlening is de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries, maar is ook ontwikkeld in nauwe samenwerking met de private sector. De ontwikkeling en het toezicht op databases is vastgelegd in de Public Information Act “om zeker te stellen dat het publiek en elke burger de mogelijkheid heeft om publieke informatie te raadplegen, gebaseerd op de principes van een democratische, sociale en open maatschappij en om mogelijkheden te creëren voor het publiek om de prestaties van publieke diensten te monitoren”. Daarnaast omvat de wet de condities, procedures en methodes om toegang te krijgen tot publieke informatie, de basis om toegang te weigeren, procedures om toegang te krijgen tot afgesloten informatie, en de procedures rondom supervisie vanuit de staat op de organisatie van toegang tot informatie. Daarnaast is in andere wetten vastgelegd dat publieke organisaties verplicht zijn om informatie digitaal, via internet, met elkaar uit te wisselen.

X-Road vormt de basis van de e-Government diensten in Estland. X-Road is een beveiligde infrastructuur die alle databases van publieke en private organisaties met elkaar verbindt. Alle organisaties die toegang verleend is tot dit beveiligde systeem mogen ervan gebruik maken, vervolgens dient de eigenaar van een bepaalde database te bepalen wie er toegang tot die specifieke database krijgt. Alle informatie is opgeslagen ‘in de cloud’, waardoor er geen enkele hoofdservers is met alle informatie of één enkele eigenaar van alle informatie. Burgers hebben toegang tot alle openbare informatie via één portal, waarop alle publieke en private databases zijn aangesloten. Zij dienen hiertoe in te loggen met hun persoonlijke ID card, elke burger heeft één persoonlijke ID card waarmee hij/zij zich zowel face-to-face als online kan legitimeren.

In de e-Government dienstverlening heeft de overheid een coördinerende rol op zich genomen. Uitgangspunten waren:

- Creëer een open, gedecentraliseerd systeem waarop alle bestaande en nieuw ontwikkelde onderdelen kunnen worden aangesloten, onafhankelijk van het platform waar ze gebruik van maken. Een verplicht gecentraliseerd systeem voor alle gebruikers zal niet aan ieders behoeften voldoen en daarom als last ervaren worden;
- Koop de meest geschikte systemen vanuit de private sector, het opzetten van grote ontwikkelprojecten kost over het algemeen veel geld en resulteert vaak in niet flexibele systemen;
- Ga uit van reeds werkende systemen zodat sneller geïmplementeerd kan worden;

E-File

E-File is een centraal informatiesysteem dat aan alle betrokken partijen een overzicht geeft van de verschillende fases waar een zaak doorheen gaat. E-File wordt niet alleen in de strafrechtketen gebruikt, maar ook in civiele en andere zaken. E-File is een geïntegreerd systeem waarmee betrokken partijen simultaan informatie kunnen uitwisselen, terwijl zij nog steeds van hun eigen informatiesysteem gebruik maken.

Ontwikkeling

De ontwikkeling van E-File begon in 2004. Vanaf 2002 was de Estse wetgeving niet langer gebaseerd op die van Rusland maar op de wetgeving in Frankrijk en Duitsland. Door deze omzetting veranderden de werkprocessen in de keten. De nieuwe werkprocessen werden onvoldoende ondersteund door IT; er waren teveel verschillende informatiesystemen die onafhankelijk van elkaar functioneerden. De Estse overheid en betrokken partijen hebben deze gelegenheid aangegrepen om

ondersteunende IT te ontwikkelen en tegelijkertijd ervaren inefficiënties op te lossen. Men koos er destijds voor om de verbeteringen te starten in de strafrechtketen, vanuit de redenering dat deze keten als het meest complex werd ervaren, onder meer vanwege het aantal betrokken partijen. Als het hier zou lukken verbeteringen door te voeren, zou dat in andere rechtsketens ook lukken.

Er waren vier ministeries (Binnenlandse Zaken, Justitie, Economische Zaken en Financiën) betrokken bij de ontwikkeling van E-File. De ministers en staatssecretarissen van deze ministeries vormden samen een expertgroep. Deze expertgroep had de taak om budget te verdelen, technologische standaarden goed te keuren en de integratie van diverse systemen voor te bereiden. De ministeries moesten het benodigde budget vanuit de eigen middelen vrijmaken.

Om de uitgangspunten en het meest passende systeemontwerp te bepalen is in 2004 door het ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en het politiebureau een onderzoek geïnitieerd, dat is uitgevoerd door een adviesbureau. In dit onderzoek zijn de plannen en behoeften van betrokken partijen in de strafrechtketen geïnventariseerd en zijn primaire processen in kaart gebracht. Uitgangspunten die voor de verdere ontwikkeling van E-File zijn aangehouden zijn:

- Documentatie over een bepaalde zaak moet eenduidig en elektronisch beschikbaar zijn voor zowel politie als OM.
- Informatie uitgewisseld tussen OM en andere betrokken partijen over de inhoud en voortgang van zaken moet elektronisch beschikbaar zijn en eenduidig zijn weergegeven.
- Informatie en documentatie over strafoplegging en de uitvoering van de straf moet automatisch worden weggeschreven in het persoonsdossier. Op basis hiervan moet kunnen worden gemonitord of de opgelegde straf op de juiste manier wordt uitgevoerd.
- Informatie en documentatie over voorwaardelijke vrijlating moet elektronisch beschikbaar zijn voor en kenbaar worden gemaakt aan de politie.
- Een geautomatiseerde feedback procedure, aan de hand waarvan alle partijen in de keten (inclusief het ministerie van Justitie) overzicht hebben van de status van een zaak, de kwaliteit van de werkzaamheden in de keten geëvalueerd kan worden en beleidsbeslissingen gemaakt kunnen worden, is gewenst.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten is ervoor gekozen om E-File te ontwikkelen als centraal informatiesysteem. Men koos er dus voor om niet alle systemen van de individuele partners te vervangen, maar om een systeem te ontwikkelen waarop alle bestaande systemen aangesloten konden worden.

In eerste instantie is E-File ontwikkeld voor de strafrechtketen, tot aan de circuitrechtbanken. De ontwikkeling van E-File heeft in verschillende stappen plaatsgevonden:

1. Inventarisatie van gebruikerswensen. Hiertoe is een werkgroep samengesteld met afgevaardigden van de politie, het OM, de rechtbank en advocaten.
2. Ontwerp van E-File. Hiertoe is een werkgroep van IT specialisten en business analisten, programmeurs en systeem architecten samengesteld, onder leiding van een projectmanager.
3. Testen van E-File. Hiertoe is een testgroep samengesteld, bestaande uit technische testers, eindgebruikers, managers, beheerders, en medewerkers van de helpdesk.
4. Training en aanpassen wetgeving. Na het aanpassen van E-File op basis van de testfase werden eindgebruikers getraind en werd wetgeving aangepast. In deze wetgeving zijn onder

meer diverse definities vastgelegd, de mate van beveiliging van E-File en de voorwaarden voor het aanmaken, veranderen en verwijderen van informatie. Daarnaast is de doelstelling van E-File bij wet vastgelegd evenals welke data in E-File vastgelegd moet worden (zie voor details het Engelstalige landenrapport over Estland).

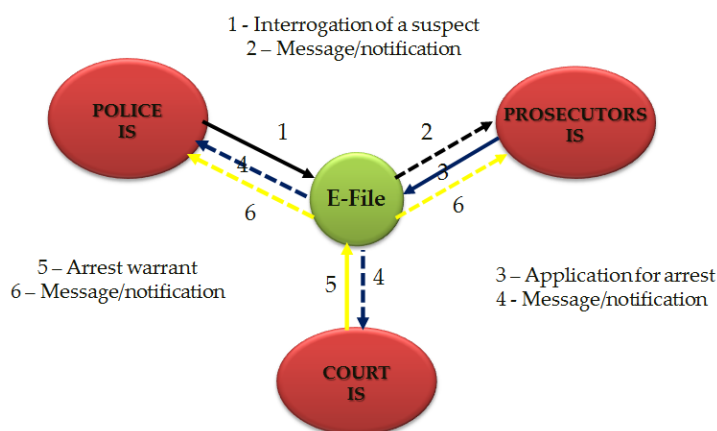
5. Implementatie van E-File. Aansluiting van alle systemen van de ketenpartners op E-File.

Het hele ontwikkelingsproces werd gecoördineerd door een overkoepelende werkgroep, bestaande uit onder meer de projectleider vanuit de rechtbanken, de projectleider vanuit het ministerie van Justitie en de betrokken ministers.

Na de digitalisering in de strafrechtketen is E-File ontwikkeld voor de civiele en bestuursrecht ketens. Daarna is in 2012 gestart met het aansluiten van de Hoge Raad op E-File. Hiertoe is een aparte portal gecreëerd. In 2014 is gestart met het ontwikkelen van processen en procedures voor toezichts- en feedback activiteiten. Er zal een aparte portal worden gecreëerd waarmee rapporten met beschrijvende statistieken geproduceerd kunnen worden. Uiteindelijk zal E-File worden doorontwikkeld totdat er een volledig digitaal strafrechtsdossier kan worden samengesteld en gebruikt tijdens rechtszittingen en waarin ook opnames en video's van rechtszittingen kunnen worden opgeslagen.

Hoe E-File werkt

Wanneer een verdachte wordt gearresteerd en de politie daarover gegevens in het systeem zet, is deze informatie direct beschikbaar in het systeem van het OM. Daarnaast verstuurt E-File meldingen aan de betrokken professionals in de strafrechtketen. Figuur 7.1 laat de informatie-uitwisseling rondom de arrestatie van een verdachte zien. Een agent maakt een document aan over het verhoor van een verdachte en zet dit via het eigen informatiesysteem (IS) in E-File. E-File verstuurt vervolgens een melding naar het IS van het OM, waar het document beschikbaar komt voor de openbaar aanklager aan wie de zaak is toebedeeld. Wanneer de aanklager besluit dat de verdachte gearresteerd moet worden, maakt deze het document 'aanvraag voor arrestatie' aan in het eigen IS, via E-File wordt een melding hiervan naar de rechtbank verstuurd. De rechter maakt vervolgens in het eigen IS het bevelschrift aan en E-File stuurt weer een melding, dit keer naar zowel de politie als het OM.



Figuur 7.1 – Informatie-uitwisseling rondom een arrestatie

Publieke E-File

Een deel van E-File is toegankelijk voor het publiek. Hier maken per dag zo'n 9000 mensen gebruik van door in te loggen via een online systeem. Burgers kunnen op die manier zaken zien waar zij zelf bij betrokken zijn en via Public E-File de voortgang volgen. Wanneer aan een zaak waar een burger bij betrokken is nieuwe informatie wordt toegevoegd, krijgt deze persoon daar een melding van. Ook kan een persoon via Public E-File documenten toesturen die betrekking hebben op de zaak. Wanneer een verdachte voor een zaak wordt opgeroepen krijgt hij of zij via Public E-File een melding. Ook wanneer een uitspraak in een zaak is gedaan, wordt dit via Public E-File gecommuniceerd.

Public E-File werkt via X-Road, waardoor de veiligheid van de informatie-uitwisseling gegarandeerd is. Sinds 2012 bestaan er incentives om burgers Public E-File te laten gebruiken door lagere kosten te berekenen voor burgers die door middel van E-File met de rechtbanken communiceren.

Digitalisering in de rechtbanken

Terwijl E-File de informatiesystemen van de verschillende ketenpartners met elkaar verbindt, werkt elke ketenpartner nog met het eigen informatiesysteem. Deze systemen zijn onafhankelijk van elkaar ontwikkeld en worden onafhankelijk van elkaar onderhouden en geüpdatet. De geïnterviewden hebben niet gewezen op eventuele problemen die dit met zich mee kan brengen.

Het systeem waar de rechtbanken mee werken is KIS. Dit systeem werd in 2006 geïmplementeerd, dus voordat E-File in gebruik genomen werd. Alle zaken worden geregistreerd in dit systeem, ook alle uitspraken worden hierin geregistreerd. De doelen van KIS waren om de werkprocessen in de rechtbank te versnellen, de werkzaamheden te vergemakkelijken en om overkoepelende data te kunnen genereren over de kwaliteit en voortgang van de strafprocessen. Om deze doelstellingen te verwezenlijken omvat KIS de volgende functionaliteiten: een zoeksysteem voor documenten, zaken, uitspraken, etc., automatische toewijzing van zaken aan rechters, mogelijkheden om de voortgang van een zaak te monitoren en mogelijkheden tot het genereren van stuurrapportages. Een deel van KIS is publiek toegankelijk.

Toen E-File en Public E-File geïmplementeerd werden, is KIS hiermee verbonden. Op het moment van de dataverzameling was men bezig om KIS verder te verbeteren met als doel de werkzaamheden nog gemakkelijker te maken en de mogelijkheid tot het maken van menselijke fouten te verkleinen. Hiertoe worden in 2014, na een succesvolle pilot, onder meer de volgende functionaliteiten toegevoegd: een overzicht van de informatie per zaak die de rechter nodig heeft om zijn werk te doen, de mogelijkheid tot het genereren van documenten waarop samenvattende informatie per zaak automatisch wordt ingevuld (bijvoorbeeld zaak nummer, datum, contactgegevens) en een meer gerichte automatische toewijzing van zaken aan een rechter op basis van het type zaak, de ingeschatte benodigde capaciteit per zaak en de capaciteit van de rechter.

7.2 Resultaten

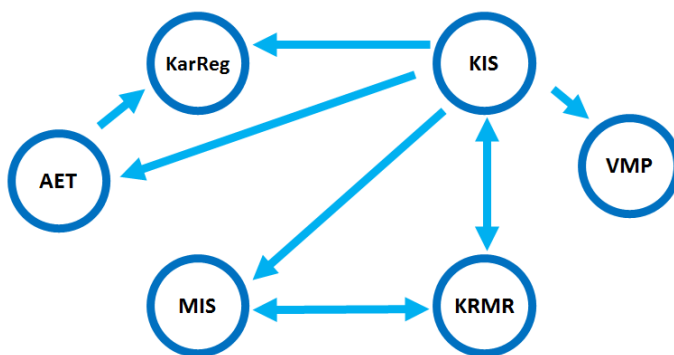
In deze sectie zullen we kort ingaan (voor zover mogelijk) op de gevonden antwoorden op de vier onderzoeksvragen.

1. Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de genoemde vier onderwerpen en wat waren de redenen daarvoor of overwegingen daarbij?

De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners

Ondersteuning van ketenwerkproces door E-File

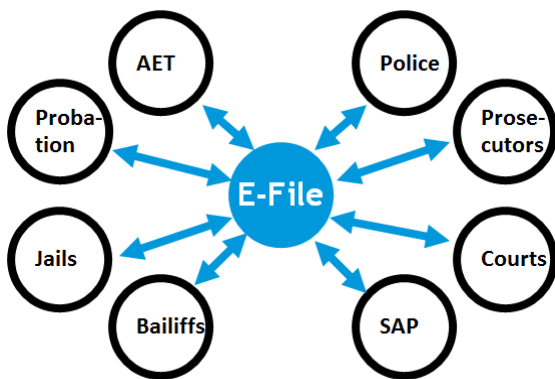
Voor de komst van E-File bestonden er al aansluitingen tussen informatiesystemen van verschillende partners in de strafrechterketen. Echter waren niet alle systemen op elkaar aangesloten en die systemen die wel op elkaar aangesloten waren, konden lang niet alle gewenste informatie uitwisselen. Sommige systemen konden alleen informatie verzenden naar andere ketenpartners, anderen konden alleen informatie ontvangen van andere partijen. Daardoor hadden de betrokken ketenpartijen geen directe toegang tot alle gegevens en informatie over een bepaalde strafzaak. De ervaren datakwaliteit was laag. Zo stonden bijvoorbeeld de persoonsgegevens van een verdachte niet overal op een eenduidige manier geregistreerd, wat voor verwarring kon zorgen wanneer deze informatie tussen verschillende partners werd gedeeld. Daarnaast bereikte relevante of opgevraagde informatie de betrokken partijen niet altijd, datzelfde gold voor informatie die werd verstuurd naar burgers die bij een zaak betrokken waren. Figuur 7.2 laat zien hoe de systemen van verschillende ketenpartners met elkaar verbonden waren en al dan niet met elkaar informatie konden uitwisselen.



Figuur 7.2 - Uitwisseling van informatie tussen systemen voor de komst van E-File

Door de ontwikkeling en implementatie van E-File heeft men een geïntegreerd netwerk van informatie systemen gebouwd, waarin E-File de verbindende factor is, zie Figuur 7.3. Partijen kunnen via hun eigen informatiesysteem, dat is aangesloten op E-File, simultaan informatie uitwisselen met alle andere ketenpartijen. Hierdoor heeft men altijd beschikking over dezelfde informatie en is deze informatie direct beschikbaar wanneer men deze nodig heeft. Hierdoor hoeft men, zoals voorheen, niet langer specifiek om bepaalde informatie te vragen en/of deze toe te sturen naar een volgende partij. Daarnaast beschikt E-File over de mogelijkheid om een melding te sturen wanneer een bepaald document aan een bepaalde zaak is toegevoegd. Bijvoorbeeld, wanneer de politie een document aanmaakt voor een arrestatiebevel, ontvangt de openbaar aanklager automatisch een waarschuwing dat hij op deze vraag actie moet ondernemen. Deze mogelijkheid van E-File is in meer

detail toegelicht in paragraaf 7.1 onder het kopje 'Hoe E-File werkt'. Ook deze functionaliteit van E-File zorgt ervoor dat bepaalde activiteiten niet meer handmatig gedaan hoeven te worden.



Figuur 7.3 – Uitwisseling van informatie tussen systemen na de komst van E-File

Met behulp van Public E-File (= AET in Figuur 7.3) kunnen burgers en advocaten digitaal ondertekende documenten versturen of tegen uitspraken in beroep gaan. Dit hoeft dus niet langer per post te gebeuren. Hetzelfde geldt voor communicatie vanuit bijvoorbeeld de rechtbank (via KIS) naar burgers en advocaten. Zo kan een medewerker van de rechtbank een melding sturen via KIS naar een betrokken burger (of diens advocaat) in Public E-File, bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van een nieuw document in de strafzaak. Zodra het document door de ontvangende partij geopend is, wordt dit automatisch geregistreerd door Public E-File en wordt een bevestiging gestuurd naar KIS. Door deze functionaliteiten zijn activiteiten die eerder handmatig werden uitgevoerd nu gedigitaliseerd. Ook vindt informatie-uitwisseling niet langer op papier maar digitaal plaats.

De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners

e-Government

Vier ministeries waren gezamenlijk *verantwoordelijk* voor de ontwikkeling van e-Government. De ontwikkeling van e-Government is bewust opgezet als een samenwerking tussen de publieke en private sector, met name op het gebied van IT inzet. Dit werd gezien als een versneller omdat door de samenwerking niet alle IT-systemen binnen de overheid ontwikkeld hoefden te worden, maar aangekocht of deels uitbesteed konden worden. Dit scheelde tijd en geld. De private sector maakte bijvoorbeeld bestaande systemen die geschikt waren voor het bereiken van de nagestreefde doelen toegankelijk.

E-File

Vier ministeries waren betrokken bij de initiatie van E-File voor het gehele rechtssysteem. Deze vier ministeries richtten gezamenlijk een expertgroep op. Deze groep was *verantwoordelijk* voor het jaarlijkse actieplan, het budget, het beoordelen van technische standaarden en de integratie van informatiesystemen.

In de ontwikkeling van E-File in de strafrechtketen hadden het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en het bestuur van de nationale politie de grootste rol. Zij namen het *initiatief* tot het laten uitvoeren van een analyse van de informatie architectuur in de strafrechtketen (door PriceWaterhouseCoopers) en stuurden ook de uitvoering hiervan aan. De ketenpartners gaven

inbreng in deze analyse door het geven van interviews en het naar voren brengen van hun wensen ten aanzien van IT ondersteuning. De twee ministeries en het bestuur van de nationale politie namen de uiteindelijke *beslissing* om E-File te gaan ontwikkelen als centraal informatiesysteem waarmee het werken met een digitaal dossier ondersteund zou worden. Ook namen deze partijen het *besluit* om E-File in verschillende fases te ontwikkelen en implementeren.

In de ontwikkeling en implementatie werd voor elk van de te doorlopen fases (inventarisatie van gebruikerswensen, ontwikkeling, testfase, voorbereiding implementatie en implementatie) een werkgroep opgezet. Een overkoepelende werkgroep hield de voortgang van alle fases in de gaten. De samenstelling van de werkgroepen verschilde per projectfase maar altijd was de werkgroep een mix van IT specialisten/technici, eindgebruikers en personen die zich richtten op de projectorganisatie. Op deze manier waren een groot aantal partijen *betrokken* en hadden ook *inbreng* in de ontwikkeling en implementatie van E-File.

KIS

De ontwikkeling van KIS, het informatiesysteem van de rechtbank, heeft plaatsgevonden op *initiatief* van het ministerie van Justitie. Dit ministerie was samen met de interne IT-organisatie verantwoordelijk voor de ontwikkeling. De doelstelling was met name om het werk voor de rechters te vergemakkelijken. Voor de ontwikkeling van KIS, en voor de ontwikkeling van een nieuwe versie van dit systeem (KIS2) is een werkgroep opgericht waarin onder meer afgevaardigden van het ministerie en van de IT organisatie zitting hebben, maar ook de rechters en afgevaardigden van de rechtbanken. Op deze manier wil men zeker stellen dat alle stakeholders *betrokken* zijn en hun *inbreng* kunnen leveren aangaande alle benodigde en gewenste functionaliteiten, zodat deze in het systeem kunnen worden opgenomen.

De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen

Projectorganisatie

Zoals hierboven beschreven lijkt er bewust voor gekozen te zijn om in alle digitaliseringsinitiatieven stakeholders zoveel mogelijk te betrekken. In elke onderkende fase van de ontwikkeling en implementatie van bijvoorbeeld E-File zijn werkgroepen ingericht, waarin ketenpartners, maar ook de betrokken ministeries en IT-specialisten zitting hadden. Het hele ontwikkelingsproces werd gecoördineerd door een overkoepelende werkgroep, bestaande uit onder meer de projectleider vanuit de rechtbanken, de projectleider vanuit het ministerie van Justitie en de betrokken ministers. In de ontwikkeling en implementatie van E-File heeft men ervoor gekozen de kosten te verdelen over de vier betrokken ministeries. Hiermee werd E-File naast een gezamenlijk initiatief ook een gezamenlijke investering. Daarnaast hebben de partijen in de strafrechtketen zelf de kosten voor de aansluiting van hun eigen informatiesysteem op E-File voor hun rekening moeten nemen, wat wellicht de mate van gebruik van E-File heeft gestimuleerd.

Juridisch perspectief

De Public Information Act is de belangrijkste wetgeving achter e-Government. In deze wetgeving is vastgelegd dat elke burger toegang moet hebben tot publieke informatie en door middel van deze informatie de prestaties van publieke dienstverleners moet kunnen monitoren (zie hoofdstuk 2.2 van het Engelstalige landenrapport over Estland voor meer details). Om gebruik van e-Government vanuit de publieke dienstverleners te stimuleren is bij wet vastgelegd dat publieke autoriteiten op

landelijk niveau informatie alleen nog maar digitaal met elkaar mogen uitwisselen. Burgers worden zoveel mogelijk gestimuleerd om informatie ook digitaal uit te wisselen en gebruik te maken van digitale diensten, maar voor diegenen die daar geen toegang tot hebben, zijn regionale kantoren ingericht waar burgers hiermee geholpen worden.

Binnen e-Government is X-Road ontwikkeld als beveiligde infrastructuur voor informatie-uitwisseling. X-Road is gebaseerd op het creëren van zoveel mogelijk transparantie, zo kunnen burgers zelf informatie over anderen opzoeken. Maar deze mogelijkheid tot het inzien van informatie mag niet misbruikt worden. Als burger kan je zelf zien wie informatie over jou heeft opgezocht. Wanneer dit onrechtmatig is gebeurd, of alleen uit nieuwsgierigheid, kan een burger hierover aangifte doen, bij wet is vastgelegd dat diegenen die onnodig informatie opzoeken hiervoor gestraft worden.

Voordat binnen de strafrechtketen E-File werd geïmplementeerd, zijn de juridische randvoorwaarden en waarborgen ontwikkeld door verschillende wetten te creëren en aan te passen. Zo zijn de volgende zaken in wetgeving vastgelegd:

- De functies en taken van betrokken partijen;
- De voorwaarden aan het samenstellen, onderhouden, veranderen en verwijderen van informatie;
- Diverse definities;
- De klasse en het niveau van beveiliging van E-File;
- De wijze van financiering van E-File;
- De omschrijving van wat E-File is en de doelstellingen van E-File;
- Data die moet worden ingevoerd in E-File.

Details hieromtrent staan beschreven in hoofdstuk 4.3 van het Engelstalige landenrapport over Estland (bijlage 13). Ondanks dat het gebruik van E-File voor het uitwisselen en aanmaken van documenten in de strafrechtketen, ten behoeve van het vullen van het strafdossier, in de wet is vastgelegd, blijft wettelijk gezien het papieren dossier nog altijd het origineel in de Estse strafrechtketen. Daardoor is in de rechtbank dit papieren dossier nodig om een zaak te kunnen behandelen. Bovendien was het ten tijde van de dataverzameling nog niet mogelijk om in KIS dossiers digitaal te bewerken (aantekeningen maken, arceren van tekst), waardoor er ook nog een behoefte was aan het papieren dossier.

Informatie-infrastructuur

Naast aangepaste wetgeving richten de eerste activiteiten binnen e-Government zich op het stimuleren van zowel publieke als private instanties om zich aan te sluiten op internet. Deze activiteiten begonnen al in 1996. Ten tijde van de dataverzameling was de gehele publieke sector aangesloten op internet, waardoor alle diensten online kunnen worden aangeboden. Stimuleringsinitiatieven vanuit de overheid zijn in de loop van de jaren verschoven van aansluiten op internet naar het continu blijven ontwikkelen van de IT-sector ten behoeve van elektronische dienstverlening aan burgers.

De beveiligde uitwisseling van en toegang tot informatie wordt als erg belangrijk beschouwd. X-Road is ontwikkeld als infrastructuur voor de e-Government dienstverlening. Burgers en organisaties kunnen alleen toegang krijgen tot deze infrastructuur door middel van identificatie en

wachtwoorden. Elke organisatie of beheerder van elke database bepaalt zelf wie er toegang tot diens database krijgt, door middel van het verstrekken van wachtwoorden. Vervolgens dient iedereen die via X-Road deze bepaalde database wil raadplegen zich ook daar weer te identificeren met het verkregen wachtwoord.

Ten aanzien van informatie-uitwisseling zijn aan het ontwikkelen van E-File eisen gesteld (voor meer details, zie het landenrapport over Estland in bijlage 13):

- Documentatie over een bepaalde zaak moet eenduidig en elektronisch beschikbaar zijn voor zowel politie als OM.
- Informatie uitgewisseld tussen OM en andere betrokken partijen over de inhoud en voortgang van zaken moet elektronisch beschikbaar zijn en eenduidig zijn weergegeven.
- Informatie en documentatie over strafoplegging en de uitvoering van de straf moet automatisch worden weggeschreven in het persoonsdossier. Op basis hiervan moet kunnen worden gemonitord of de opgelegde straf op de juiste manier wordt uitgevoerd.
- Informatie en documentatie van de reclassering moet elektronisch beschikbaar zijn voor en kenbaar worden gemaakt aan de politie.
- Een geautomatiseerde feedback procedure aan de hand waarvan alle partijen in de keten (inclusief het ministerie van Justitie) overzicht hebben van de status van een zaak, en aan de hand waarvan de kwaliteit van de werkzaamheden in de keten geëvalueerd kan worden, en op basis waarvan beleidsbeslissingen gemaakt kunnen worden, is gewenst.

Op basis van deze eisen is E-File vervolgens ook vormgegeven.

De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners.

Technische voorzieningen

X-Road vormt de basis voor de e-Government diensten in Estland. Deze beveiligde infrastructuur voor informatie-uitwisseling verbindt verschillende e-Government diensten met elkaar evenals verschillende databases van publieke en private organisaties. X-Road is ook verbonden met de overheidswebsite waarop een overzicht te vinden is van alle overheidsdiensten. Via deze website kunnen burgers toegang krijgen tot al deze private en publieke diensten.

E-File is de voorziening met behulp waarvan documenten digitaal kunnen worden uitgewisseld tussen ketenpartners. E-File is, net als andere overheidsdiensten, aangesloten op X-Road wat een beveiligde informatieoverdracht bewerkstelligt. E-File is een geïntegreerd systeem, en heeft geen eigen interface. Alle informatiesystemen van de partners in de strafrechtketen zijn verbonden met E-File en kunnen met behulp van E-File met elkaar documenten en meldingen uitwisselen. Daarnaast kunnen de ketenpartners met behulp van E-File een overzicht krijgen van de procedurele beslissingen die in een strafzaak gemaakt zijn en de verschillende fases die voor een bepaalde strafzaak doorlopen zijn of nog moeten worden doorlopen.

Voor de communicatie tussen partijen die gebruik maken van Public E-File wordt X-Road gebruikt om beveiligde informatie-uitwisseling te garanderen. X-Road was er al voor E-File en Public E-File. Beiden zijn aangesloten op X-Road en X-Road zorgt voor de veiligheidsschil rondom E-File. Daarmee kan X-Road, ontwikkeld ten behoeve van initiatieven rondom e-Government, gezien worden als een bevorderende factor die ervoor zorgde dat men ook in de strafrechtketen op een veilige manier informatie digitaal kon gaan uitwisselen.

De koppeling van KIS (informatiesysteem rechtbank) met E-File en Public E-File zorgt ervoor dat documenten kunnen worden uitgewisseld tussen partijen in de strafrechtketen. Ook de verdachte of diens raadsman kan via deze weg op de hoogte worden gesteld van, bijvoorbeeld, zittingen, de beschikbaarheid van nieuwe documenten of uitspraken.

Organisatorische voorzieningen

De eerder genoemde eisen aan informatie-uitwisseling, die zijn opgesteld voordat E-File werd ontwikkeld, zijn zodanig opgesteld dat de behoeften van alle betrokken ketenpartners hierin zijn meegenomen. Daarnaast heeft men ervoor gekozen dat de ketenpartijen hun eigen bestaande voorzieningen en informatiesysteem mochten behouden. Men heeft zich gericht op het vormgeven van een database waarop al deze systemen konden aansluiten en waardoor alle systemen met elkaar kunnen communiceren.

2. Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?

Met betrekking tot de uitkomsten van E-File

De veranderingen in de werkprocessen en gedigitaliseerde informatieoverdracht in de keten door E-File en Public E-File hebben er volgens de geïnterviewden en onderzochte documentatie voor gezorgd dat:

- Informatie maar één keer ingevoerd hoeft te worden, altijd up-to-date is en voor alle partijen op dezelfde manier zichtbaar is. Daarmee hoeven de betrokken partijen geen dubbel werk uit te voeren, zoals het invoeren van persoonsgegevens. Fouten als gevolg van verschillende manieren van registreren (bijvoorbeeld van daders), of foutief overnemen van een zaaknummer zijn uitgesloten;
- Alle partijen toegang hebben tot dezelfde informatie. Omdat E-File en Public E-File met elkaar verbonden zijn, is de informatie met betrekking tot strafzaken over een bepaalde verdachte ook beschikbaar voor die verdachte en diens raadsman. Daarmee zorgen de systemen ervoor dat alle partijen als gelijkwaardige partners, die beschikking hebben over dezelfde informatie, in een strafzaak kunnen optreden.
- E-File tijd bespaart (en daarmee geld) voor burgers en professionals in de keten. Omdat data maar één keer ingevoerd hoeft te worden, omdat meldingen over klaarstaande documenten automatisch worden verzonden, omdat documenten direct elektronisch worden uitgewisseld in plaats van via de post, omdat burgers online documentatie kunnen aanleveren of via hun advocaat in hoger beroep kunnen gaan (Public E-File).
- Het systeem veiliger is omdat toegang met wachtwoorden is afgesloten en een identiteitskaart nodig is om toegang te verkrijgen.
- Burgers een gevoel van zekerheid krijgen omdat zij online kunnen zien bij welke zaak ze betrokken zijn en hoe ver een zaak waarin zij betrokken zijn gevorderd is.

Bovendien blijft het gebruik van E-File nog steeds toenemen vanwege de systemen die erop worden aangesloten en de uitbreiding van de functionaliteit. In 2014 waren er 14.000 dagelijkse verzoeken van gebruikers via E-File, wekelijks zijn dat er 70.000 en maandelijks 280.000. Dit is een verdubbeling van het aantal verzoeken ten opzichte van 2013.

Door de introductie van en recente aanpassingen in KIS ervaren de rechters dat zij goed overzicht hebben van hun zaken. Daarnaast kunnen rechters andere zaken raadplegen en gemakkelijk zittingen inplannen. Daarnaast biedt KIS een groot aantal functionaliteiten die handig zijn voor rechters of medewerkers van de rechtbank, zoals de mogelijkheid om documenten of gegevens als vertrouwelijk aan te merken, het aanmaken van automatische oproepen voor zittingen, en automatische toewijzing van zaken. Uiteindelijk zal KIS ook in staat zijn om statistieken te creëren over het aantal inkomende zaken en hoe snel deze worden afgehandeld, waardoor het gemakkelijker wordt om hierop te sturen.

Met betrekking tot het implementatieproces:

Ten aanzien van de wijze waarop e-Government initiatieven zijn aangepakt, heeft de Estse overheid een aantal voor hen positief uitgekachte keuzes opgetekend:

- Creëer een gedecentraliseerd systeem waar alle partijen op kunnen aansluiten, dwing partijen niet om op een uniform centraal systeem aan te sluiten, omdat dit toch nooit aan de wensen van iedereen kan voldoen;
- Koop de meest geschikte systemen in vanuit de private sector en pas deze aan waar nodig, in plaats van zelf een geheel nieuw systeem te ontwikkelen;
- Vind systemen die zich al bewezen hebben en die daardoor sneller geïmplementeerd kunnen worden.

3. Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?

Met betrekking tot het implementatieproces:

Ondanks de opbrengsten van E-File, waren geïnterviewden minder tevreden met het proces van ontwikkeling van E-File. Dit ging te langzaam volgens betrokkenen. Het was beter geweest wanneer er in de strafrechtketen kleinere stappen achter elkaar genomen waren in de ontwikkeling en implementatie van E-File. Ook had men het prettig gevonden om het systeem eerder beschikbaar te maken voor de partners in de keten door middel van stap-voor-stap implementatie. Door de veelheid aan betrokken partijen en de complexiteit van het strafrecht werd de gevolgde route waarin alles in één keer werd ontwikkeld en geïmplementeerd als te groot en traag ervaren.

4. Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS), dus dat:

- *Meer strafzaken succesvol worden afgehandeld;*
- *Meer veroordeelde personen daadwerkelijk hun straf ondergaan;*
- *Verdachten sneller worden berecht;*
- *Daders effectiever worden gestraft;*
- *Belangen van slachtoffers een belangrijkere plaats krijgen in de strafrechtketen.*

Er zijn geen cijfers beschikbaar over bovenstaande doelen. Wel hebben geïnterviewden het idee dat er minder tijd wordt besteed aan administratieve zaken, met name doordat informatie maar één keer ingevoerd hoeft te worden. Daarmee is er minder werk voor de betrokken partijen. Fouten als gevolg van verschillende manieren van registreren (bijvoorbeeld van daders) zijn hierdoor niet mogelijk, waardoor er ook geen tijd meer gaat zitten in het herstellen van deze fouten.

Doordat alle informatie op voorhand bij alle betrokken partijen bekend is, kan men als gelijkwaardige partners of partijen optreden tijdens een rechtszaak.

In de werkzaamheden die vooraf gaan aan een rechtszaak, bijvoorbeeld activiteiten van de ketenpartners rondom de arrestatie van een verdachte, wordt door E-File gebruik gemaakt van automatisch aangemaakte documenten en automatisch verstuurd meldingen. Hierdoor kan bijvoorbeeld de politie door middel van minder handelingen toestemming opvragen bij een ketenpartner, en kan deze ketenpartner door de directe melding, sneller reageren. Geïnterviewden ervaren hierdoor dat hierdoor sneller actie ondernomen kan worden.

7.3 Conclusie

In Estland is men in een vroeg stadium gestart met het ontwikkelen van e-Government. Digitalisering binnen de strafrechtketen heeft vervolgens kunnen aansluiten op de binnen e-Government ontwikkelde functionaliteiten en beveiligde infrastructuur. Digitalisering is met name bedoeld om de burger te ondersteunen en in de ontwikkeling en implementatie van initiatieven zijn tot nu toe altijd alle relevante stakeholders, zowel uit de publieke als private sector, betrokken geweest.

Op welke manier ondersteunt de toegepaste wijze van digitalisering het ketenwerkproces, hoe is dit anders dan in de situatie voor de digitalisering?

E-File ondersteunt het werkproces in de gehele keten. Alle ketenpartijen zijn met hun eigen informatiesysteem aangesloten op E-File waardoor al deze systemen informatie en meldingen kunnen uitwisselen. Informatie ten behoeve van het samenstellen van het strafrechtdossier (source) hoeft daardoor maar één keer ingevoerd te worden. Men ervaart hierdoor minder fouten en in de keten als geheel worden geen dubbele handelingen voor het invoeren van informatie meer uitgevoerd. Ook kan men direct reageren op informatie- of fiatteringsverzoeken die vanuit andere ketenpartners gedaan zijn, waardoor het werkproces versneld wordt. Alle partijen hebben beschikking over dezelfde informatie, wat ook weer het gezamenlijk samenstellen van het dossier vergemakkelijkt. Dit geldt ook voor het voorbereiden van de uitspraak (make). Het hebben van dezelfde informatie heeft ervoor gezorgd dat de ketenpartners zich meer gelijkwaardig voelen. Voor het toewijzen van het vonnis (deliver) maakt de rechtbank nog altijd gebruik van een papieren dossier omdat dit voor de wet het originele dossier is, en omdat het informatiesysteem van de rechtbanken onvoldoende functionaliteiten heeft om gemakkelijk met een digitaal dossier te kunnen werken. Wel biedt het informatiesysteem van de rechtbank de mogelijkheid om zaken op een effectieve, automatische, manier toe te wijzen en in te plannen. Op het moment van dataverzameling werd toegewerkt naar de mogelijkheid om via E-File informatie ten behoeve van besluitvorming en evaluatie te kunnen genereren, dit zal in de toekomst wellicht de plan-fase in het ketenproces gaan beïnvloeden.

Wie was op welke wijze betrokken bij het plannen en coördineren van het digitaliseringsproces in de strafrechtketen en hoe veranderen wellicht door digitalisering de verantwoordelijkheden etc. in het ketenproces?

In zijn algemeenheid hebben verschillende ministeries gezamenlijk een leidende rol in digitalisering en hebben zij ook de regie van digitaliseringsprojecten in handen. Ketenpartners waren nauw betrokken in werkgroepen en konden daar ook hun inbreng leveren ten aanzien van gebruikerswensen. De betrokken ministeries hebben ervoor gekozen de private sector intensief te betrekken, onder meer om goed zicht te krijgen op informatiesystemen die zich al bewezen hadden,

en zo niet zelf een geheel nieuw systeem te hoeven ontwikkelen. Men is over het algemeen positief over de gekozen insteek, waarin op voorhand al duidelijke te doorlopen stappen onderscheiden werden, en de betrokkenheid en dan met name over de uitkomsten ten aanzien van digitalisering die hieruit zijn voortgekomen. Wel heeft het grote aantal betrokken partijen er volgens geïnterviewden voor gezorgd dat het hele traject van ontwikkeling en implementatie van E-File lang geduurd heeft. Verantwoordelijkheden in het ketenproces lijken niet veranderd door digitalisering zelf of door de gekozen weg voor ontwikkeling en implementatie. Wel geven ketenpartners aan zich meer gelijkwaardig te voelen omdat men door digitalisering, en specifiek door de ontwikkeling van E-File, toegang heeft tot dezelfde informatie.

Digitalisering en juridische-, informatie-, en organisatie- & keteninfrastructuur

Zowel voor e-Government als E-File zijn zaken rondom de inhoud, technische voorzieningen, beveiliging en in de systemen op te nemen informatie wettelijk vastgelegd. Ook is het gebruik van e-Government verplicht gesteld voor overheidsinstanties. Desondanks geldt het papieren strafrecht dossier voor de wet nog altijd als het originele dossier.

X-Road is het belangrijkste onderdeel van de informatie-infrastructuur, deze infrastructuur voor informatie-uitwisseling verbindt alle aangesloten publieke diensten en dienstverleners met elkaar en zorgt voor de mogelijkheid informatie veilig uit te wisselen. Toegang wordt verkregen door middel van identificatie en wachtwoorden. Ook de strafrecht keten, en dan met name het publieke deel van E-File maakt gebruik van informatie-uitwisseling van X-road, zodat op een veilige manier met burgers, verdachten en advocaten gecommuniceerd kan worden.

Ten aanzien van informatie-uitwisseling binnen E-File zijn voorafgaand aan het ontwerp van het systeem duidelijke eisen en randvoorwaarden opgesteld door de betrokken ministeries en ketenpartijen. Aan de hand hiervan is het systeem uiteindelijk ontwikkeld.

De betrokken ketenpartners voelen zich gelijkwaardiger door de komst en mogelijkheden van E-File. Men vond het echter ook van belang om een bepaalde mate van zelfstandigheid te behouden, door niet een gezamenlijk systeem voor alle ketenpartijen te ontwikkelen, maar elke partij zijn eigen informatiesysteem te laten behouden.

Technische en organisatorische voorzieningen

X-Road en E-File vormen de belangrijkste technische voorzieningen in Estland, waarmee in de publieke dienstverlening in zijn algemeenheid, en specifiek in de strafrecht keten informatie op een veilige manier uitgewisseld kan worden. Zowel tussen ketenpartijen als ook met burgers, verdachten en advocaten. Daarnaast bestaat er binnen het informatiesysteem van de rechtbanken de mogelijkheid om zaken automatisch aan rechters toe te wijzen, voor een evenredige werkverdeling.

Het ontwikkel- en implementatieproces van E-File is van tevoren uitgestippeld, hierin is aandacht besteed aan training van gebruikers. Kennis over IT systemen is door een combinatie van externe private partijen en het interne IT-bedrijf opgedaan en uitgebouwd. Het publieke deel van E-File (en van het informatiesysteem van de rechtbanken) vormt een belangrijk onderdeel van het systeem, met name omdat de doelstelling van de Estse overheid is om digitalisering in te zetten ten behoeve van de burgers. Naast technische vereisten vraagt deze keuze ook om bereidheid van betrokken organisaties om niet hun eigen belangen maar juist die van de burger (ervaren veiligheid, ervaren betrokkenheid) voorop te zetten.

7.4 Samenvatting Estland

Overkoepelende onderzoekspunten	Antwoorden aan de hand van referentiemodel
De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen	<p><i>Ondersteuning ketenwerkproces (Plan, source, make, deliver, return)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • E-File ondersteunt het werkproces in de hele keten • Men ervaart hierdoor minder fouten en meer efficiëntie, snelheid en gelijkwaardigheid • Ondanks digitalisering van de gehele documentenstroom wordt in de rechtbank nog met een papieren dossier gewerkt • In de rechtbanken ervaart men automatisch toewijzen van zaken als efficiënt • Burgers, verdachten en advocaten kunnen documentatie over strafzaken inzien waardoor veel transparantie ervaren wordt
De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van ketenpartners	<p><i>Planning en coördinatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministeries hebben samen de regie • Ketenpartners zijn betrokken door overlegorganen en werkgroepen op diverse niveaus en in diverse ontwikkel- en implementatiefases • Private IT-bedrijven zijn betrokken <p><i>Veranderende verantwoordelijkheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen veranderende verantwoordelijkheden gedurende looptijd van initiatieven • Van begin af aan waren visie, doel en te doorlopen stappen duidelijk • Uitgangspunt van digitalisering is dienstverlening aan burgers te verbeteren
De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen	<p><i>Juridische infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhoud, technische voorzieningen, beveiliging en op te nemen informatie zijn wettelijk vastgelegd • Gebruik van e-Government verplicht voor overheidsinstanties • Papieren strafrecht dossier is voor de wet nog altijd het originele <p><i>Informatie infrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • X-Road is overheid breed (ook in de strafrecht keten) de beveiligde infrastructuur waarlangs informatie wordt uitgewisseld • Voorafgaand aan ontwikkeling E-File zijn duidelijke eisen opgesteld ten aanzien van uit te wisselen informatie en veiligheid <p><i>Organisatie- en keteninfrastructuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Duidelijke ketenvisie, gelijkwaardigheid tussen partners • Elke ketenpartij heeft eigen informatiesysteem behouden
De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers	<p><i>Technische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Koppelingen gemaakt tussen eigen informatiesystemen van ketenpartners en het centrale systeem E-File • X-Road als beveiligde infrastructuur voor informatie en documentuitwisseling met burgers, verdachten en advocaten <p><i>Organisatorische voorzieningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Testfase was ingepland, daarin ook aandacht voor training van gebruikers • Bereidheid van alle betrokken partijen om wensen van en dienstverlening aan burgers voorop te stellen

8 | Discussie en Conclusies

In dit hoofdstuk maken we een vergelijking tussen de resultaten uit de vier landen die in de voorgaande hoofdstukken (en de bijbehorende bijlagen) gepresenteerd zijn. De voorgaande hoofdstukken hebben een gedetailleerd beeld opgeleverd van de stand van zaken met betrekking tot digitalisering in de strafrechtketen in de vier onderzochte landen. De rijkheid aan data, maar vooral ook de grote verschillen en de niet in ons onderzoekmodel opgenomen factoren die van invloed blijken te zijn geweest op het slagen dan wel falen van digitalisering, hebben er toe geleid dat we de resultaten in twee delen beschrijven. Allereerst presenteren we de beantwoording van de vier hoofdvragen van het onderzoek op basis van de vier besproken landen tezamen, gevolgd door een aantal opmerkelijke bevindingen en belangrijke zaken die enigszins buiten de hoofdvragen vallen. Daarna reflecteren we kort op de theoretische achtergrond van het onderzoek en meer algemeen op de gevonden resultaten. We sluiten af met aandachtspunten rondom digitalisering die uit onze bevindingen naar voren komen.

8.1 Beantwoording hoofdvragen en aanvullende waarnemingen

Het uitgangspunt van dit onderzoek is, zoals beschreven in Hoofdstuk 2 is, dat het strafrechtproces gezien wordt als een supply chain bestaande uit verschillende partners, die samen zorg dragen voor het proces vanaf de opsporing tot en met het uitspreken van het vonnis. Ons onderzoek bevestigt dat een dergelijke manier van kijken belangrijk is. Bestaand onderzoek kijkt meer vanuit een juridisch kader, maar met betrekking tot digitalisering van deze keten blijken ook andere factoren van zeer groot belang. Deze vallen voor een groot deel binnen ons theoretisch kader. De resultaten van dit onderzoek bevestigen het belang van ketendenken, zowel als manier van onderzoeken maar ook voor het mogelijk verbeteren van de prestaties van strafrechtketens. Het laat ook zien dat de invoering van ketendenken in de strafrechtketen, net zoals in veel andere ketens, zeer lastig te realiseren is.

8.1.1 Antwoord op onderzoeksvragen: Vergelijking van resultaten van vier Europese landen

Hieronder geven we antwoord op de vier onderzoeksvragen waarbij we de resultaten van de voorgaande hoofdstukken 4 tot en met 7 gebruiken om zoveel mogelijk tot algemenere conclusies te komen en verschillen in benadering te laten zien tussen de vier onderzochte landen.

1. Welke keuzes zijn er in de gekozen landen gemaakt ten aanzien van de volgende vier onderwerpen

De toegepaste veranderingen in organisatie en werkprocessen van ketenpartners

De gedetailleerde resultaten van elk van de vier landen laten, zoals gezegd, grote verschillen zien in de mate waarin digitalisering gerealiseerd is en de wijze waarop het georganiseerd is. Twee van de vier onderzochte landen staan in feite aan het begin, enerzijds Denemarken, omdat eerder gestarte projecten vrijwel mislukt zijn, anderzijds Oostenrijk omdat men nog in een stadium van het bepalen van de uitgangspunten verkeert. Zowel de mislukte projecten als de al verder ontwikkelde projecten in de andere twee landen suggereren dat er hier verschillende opties bestaan: herontwerp van deelprocessen, interfaces en interne processen, zoals men in Engeland nastreeft in het kader van

kostenbesparingen, of min of meer handhaven van bestaande werkprocessen of systemen en concentratie op de interfaces, zoals in Estland. Wel waren in Estland een aantal jaren eerder de werkprocessen al gewijzigd omdat het land van de Russische wetgeving overstapte naar wetgeving gebaseerd op het Franse en Duitse rechtssysteem.

Keuze voor integrale ketenbenadering

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat de keuze voor het ketenperspectief (een integrale ketenbenadering) en daaraan gekoppelde veranderingen van werkprocessen en organisatie op alle niveaus als belangrijk worden gezien door onze respondenten. Deze keuze moet duidelijk worden voor elke partner in de keten. Met andere woorden: elke partner in de strafrechtketen zal zich moeten realiseren dat een volgende ketenpartner bepaalde informatiebehoeften heeft waaraan de eerdere partner in de keten moet bijdragen. Dit ketenperspectief moet gestimuleerd worden.

Voor het uitdragen en bewaken van de visie op het ketenperspectief is een juiste aansturing van de keten van belang. Deze aansturing kan op verschillende manieren worden ingevuld. Zo kan het ministerie van Justitie deze rol vervullen, maar ook, zoals in Engeland, een coördinerende minister die speciaal is aangesteld om prestaties in de strafrechtketen te verbeteren. Die coördinatie kan ook plaatsvinden door nauwe samenwerking tussen verschillende ministeries, zoals in Estland. Het belang van een focus op de keten als geheel is ook één van de inzichten waartoe men in Denemarken kwam na een mislukt digitaliseringsproject. Het ketenperspectief vormt daar nu de basis en dat zal ook vertaald worden in de manier waarop toekomstige projecten ingericht gaan worden. Om het handelen naar deze visie te stimuleren zijn in Denemarken fora opgezet waarin vertegenwoordigers van alle ketenpartijen samenkomen. Dit lijkt enigszins op de aanpak van Engeland, waar ook verschillende boards zijn opgezet waarin de ketenpartijen samenkomen. Vervolgens moeten projecten gestart worden vanuit doelstellingen voor de gehele strafrechtketen en deze moeten zodanig worden ingericht dat er van alle partijen commitment en betrokkenheid is. Ook dienen ketenpartners beloond te worden voor het gedrag dat optimaal is voor de keten als geheel.

Ondanks het feit dat een ketenvisie een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van ketendigitalisering lijkt dit in de praktijk lastig van de grond te komen doordat historisch en vanuit de gedachte van autonoom werkende organisaties, de diverse partners veelal denken vanuit de eigen organisatie en hiërarchie, eigen doelstellingen, eigen budgetten en werkprocessen. Dit vormt een belemmering bij invoering van een ketenbenadering in de strafrechtketen.

Op operationeel niveau kan een ketenperspectief worden gestimuleerd door (een keuze voor) standaardisatie in de over te dragen informatie. Dit is bijvoorbeeld te zien in Engeland, waar een standaard vorm voor een dossier is ontwikkeld met daarin alle informatie die voor de verschillende ketenpartners noodzakelijk is. In Estland heeft men ervoor gekozen alle informatiesystemen te koppelen en automatische meldingen te versturen wanneer de ene ketenpartij van de andere informatie of documentatie nodig heeft. Op deze manier zijn de wederzijdse afhankelijkheden in de keten inzichtelijk gemaakt.

Organisatie en operationele werkprocessen

In de vier landen zijn weinig veranderingen in organisatie van de ketenpartners te zien geweest die het gevolg waren van digitalisering. Het lijkt er eerder op dat veranderingen die zich voordeden in de wijze waarop het rechtssysteem was georganiseerd mogelijkheden boden om

digitaliseringsinitiatieven op te starten. De taakverdeling tussen de ketenpartners is door de digitalisering niet gewijzigd. Wel geven ketenpartners in de landen aan dat de koppeling tussen de verschillende partners sterker is omdat informatie sneller wordt overgedragen, waardoor bijvoorbeeld snellere bijsturing in de werkprocessen mogelijk is.

Concrete veranderingen in werkprocessen betreffen, naast het versturen van documenten via digitale dragers, het automatisch toewijzen van zaken aan ofwel het OM (Engeland en Oostenrijk) of aan rechters (Estland). Daarnaast is het opvallend dat in alle landen nog altijd een papieren documentenstroom blijft bestaan binnen (bepaalde delen van) de strafrechtketen, naast de gedigitaliseerde documentenstroom. In Oostenrijk als gevolg van de wens van de rechters om op papier te blijven werken en in Estland en Denemarken omdat voor de wet het papieren dossier nog altijd als het origineel wordt beschouwd.

Overige keuzes: doelen en automatiseringsfilosofie

De mate van succes van een digitaliseringsinitiatief wordt niet zozeer door het nagestreefde doel van digitalisering bepaald, maar door de juiste IT-ondersteuning en projectorganisatie en het waarborgen van het eigen karakter van de ketenpartners. Digitaliseringsinitiatieven worden opgestart om een scala aan onderliggende doelen te bereiken. De primaire doelen verschillen van vooral meer efficiëntie/kostenverlaging (zoals in Engeland) tot het verhogen van tevredenheid van de professionals in de keten (Oostenrijk) of betere dienstverlening aan de burger door middel van betere informatieverschaffing en digitale toegankelijkheid van informatie rond het strafrechtproces (zoals in Estland). Verschillende doelen lijken te leiden tot verschillende keuzes ten aanzien van de focus, wijze en uitrol van digitalisering. Elk van de onderliggende doelen kan leiden tot een succesvolle vorm van digitalisering zolang de juiste IT-ondersteuning en projectorganisatie wordt gevonden om de gestelde doelen te realiseren.

Als laatste punt rond werkprocessen valt de automatiseringsfilosofie en de zelfstandigheid van de diverse partners te noemen. De resultaten lijken erop te wijzen dat werkprocessen en de digitalisering ervan het eigen karakter van het werk binnen elke ketenpartner moeten respecteren. Het creëren van één oplossing doet te weinig recht aan de verschillen tussen de organisaties. Waar in Denemarken werd gestreefd naar het vervangen van bestaande systemen en in Oostenrijk nog geen duidelijk idee bestaat over die vervanging, blijven in Engeland en Estland ketenpartners gebruik maken van de eigen informatiesystemen. Tussen deze verschillende systemen bestaan in Engeland een groot aantal verbindingen. In Estland is één centrale architectuur ontwikkeld waar alle bestaande systemen op aansluiten, waardoor deze met elkaar kunnen communiceren. De combinatie van het eigenaarschap over het eigen systeem en tegelijkertijd het inbrengen van een ketenperspectief en creëren van afhankelijkheden en uitwisselingsmogelijkheden tussen de ketenpartners, lijkt in deze landen tot succesvolle digitalisering geleid te hebben.

De verantwoordelijkheid, betrokkenheid, regie en inbreng van de ketenpartners

De verantwoordelijkheid en regie zijn verschillend ingevuld in de onderzochte landen. Deze invulling levert niet direct een oorzaak voor het succesvol zijn of falen van digitalisering. In Oostenrijk en Estland ligt de verantwoordelijkheid en regie van digitaliseringsprojecten bij het ministerie van Justitie. In Estland werkt dit ministerie nauw samen met andere ministeries, terwijl in Oostenrijk het ministerie van Justitie onafhankelijk van het ministerie van Binnenlandse zaken opereert. In

Engeland, en in mindere mate in Denemarken, is een belangrijke rol weggelegd voor het OM; deze ketenpartij heeft daar het initiatief genomen in het opzetten van de digitaliseringsprojecten, terwijl de regie in een later stadium door de coördinerende minister is overgenomen. Ondanks alle verschillen tussen landen, speelt het OM overal een centrale rol in het tot stand komen van het strafdossier en de daaraan te stellen eisen qua vorm en inhoud. Deze centrale rol lijkt in Engeland en Denemarken vertaald te zijn naar een centrale rol in het opstarten van digitalisering rondom het strafrecht dossier.

In alle landen blijkt de afstemming met en digitalisering van informatie-uitwisseling met de rechtbank in de praktijk lastig te verlopen. In Engeland wachten de rechtbanken totdat de rest van de keten is gedigitaliseerd, zodat ze daar gemakkelijk op kunnen aansluiten. Dit geldt ook voor Denemarken. In Estland waren de rechtbanken vanaf het begin betrokken bij de digitale informatie-uitwisseling. Echter, ook daar is het informatiesysteem van de rechtbanken pas recent geschikt gemaakt om dossiers digitaal te kunnen bewerken. In Oostenrijk lijken de rechters het minste behoefte te hebben aan digitalisering, zoals blijkt uit het compromis dat is gesloten tussen het ministerie van Justitie en afgevaardigden van de rechtbanken waarin is bepaald dat rechters na de komst van een digitaal dossier de mogelijkheid zullen behouden om met een papieren dossier te werken.

Projectmanagement

Gegeven de stand van de digitalisering is er in de vier onderzochte landen met name ook aandacht geweest voor zaken rondom projectmanagement. De verschillende landen maken andere keuzes met betrekking tot betrokkenheid en regie van de ketenpartners en de ministeries in digitaliseringsprojecten. Gebrek aan regie en betrokkenheid vanuit het ministerie heeft in Denemarken negatieve effecten gehad op het project dat gekoppeld aan het vernieuwen van het politiesysteem de gehele keten wilde digitaliseren. Tegelijk zijn er in Denemarken ook succesvolle lokale initiatieven (dus vrijwel zonder regie) geweest. In Oostenrijk, Estland en Engeland bepaalt het ministerie (of de minister) welke stappen worden gezet. Daarnaast initieert het ministerie in deze landen ook de betrokkenheid van ketenpartners. Betrokkenheid van de ketenpartners in Engeland, Oostenrijk en Estland is gegarandeerd doordat er op verschillende niveaus divers samengestelde overlegorganen en commissies zijn ingericht. Denemarken lijkt nu een soortgelijke structuur te gaan volgen met breed opgezette begeleidingscommissies (zie hierboven). In Oostenrijk worden het OM en Rechtbanken betrokken doordat zij adviezen en aanbevelingen kunnen doen voor de onderwerpen waarop het ministerie van Justitie het beleid uitzet. Het blijft uiteindelijk het ministerie dat de keuzes en vervolgstappen bepaalt. In Estland zijn onder regie van verschillende samenwerkende ministeries een groot aantal werkgroepen ingezet, één voor elke fase van ontwikkeling en implementatie. Overeenkomst tussen al deze werkgroepen is dat er altijd is gekozen voor een combinatie van technici/IT-specialisten, eindgebruikers en projectorganisatie.

Rol van overige ketenpartners

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot het proces tot en met de rechtbank. Wel hebben we laten zien dat ook informatie-uitwisseling met advocaten digitaal plaatsvindt, zowel in Engeland (door beveiligde email), Oostenrijk (via ELC) als in Estland (via Public E-File). De voorzieningen die gebruikt worden voor communicatie met de verdediging besteden veel aandacht aan beveiliging. Om burgers en advocaten te stimuleren gebruik te maken van digitale informatie-uitwisseling zijn in

zowel Oostenrijk als Estland de griffiegelden bij digitaal werken verlaagd, in beide landen is uiteindelijk ook bij wet vastgelegd dat informatie digitaal uitgewisseld moet worden.

Rol van ICT bedrijven

Hoewel IT-bedrijven geen ketenpartner zijn, is de wijze waarop hun rol gedefinieerd is, van belang voor het welslagen van digitalisering. Daarnaast lijkt het voordeel op te leveren wanneer men bestaande, bewezen systemen als startpunt neemt bij digitalisering.

In Denemarken is de rol van het externe IT-bedrijf, mede door het ontbreken van betrokkenheid en kennis bij partijen binnen de strafrechtketen, veel te groot geworden ten opzichte van de rol die de ketenpartners zelf speelden. Hierdoor is het project meer een IT-project geworden en is budgetoverschrijding gepaard gegaan met achterblijvende prestaties van het systeem. Engeland heeft gewerkt met een langdurig contract, waarbij het ingehuurd bedrijf belang had bij goed werkende systemen. In Estland maakt men gebruik van zowel een interne IT-organisatie als van externe partijen. Deze laatsten zijn betrokken vanuit de redenering dat er op die manier niet vanaf nul begonnen hoeft te worden met het ontwikkelen van nieuwe systemen. Wanneer nieuwe systemen nodig zijn, worden deze ingekocht bij private organisaties, maar daarnaast ook weer aangepast door de interne IT-organisatie waar nodig. Als een benodigd systeem niet te koop is, wordt het ontwikkeld door de interne IT-organisatie. Op deze manier lijkt Estland een balans te zoeken naar het zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten van diverse partijen rondom digitaliseringsprojecten, waarbij zowel de publieke IT-organisatie als private IT-ondernemingen worden gestimuleerd toe te werken naar goed presterende systemen. In Oostenrijk is voornamelijk de interne IT-organisatie van de overheid betrokken bij de ontwikkeling van digitaliseringsprojecten.

De randvoorwaarden, waarborgen en veiligheidsvoorzieningen

Hoewel er expliciet gevraagd is naar organisatorische, technische en juridische aspecten die rondom digitalisering geregeld moesten worden, hebben geïnterviewden met name de nadruk gelegd op organisatorische en projectmanagementzaken. Daarmee lijkt de organisatorische afstemming en coördinatie een belangrijke voorwaarde te zijn voor het slagen van een digitaliseringsproject, en wordt dit wellicht zelfs als belangrijker ervaren dan de precieze wijze van technische beveiliging of de juridische waarborgen in digitaal uit te wisselen documenten.

Randvoorwaarden: veiligheid

Veiligheid van informatieoverdracht speelt een rol, maar niet in alle landen even prominent. Context en mate van digitalisering per land maken het beeld van dit aspect zeer wisselend. In een aantal landen is hierover nog geen keuze gemaakt, vanwege het feit dat invoering van systemen tijdelijk is gestopt (Denemarken) of men nog in de analysefase zit (Oostenrijk). In Engeland zijn met name keuzes gemaakt op basis van pragmatische overwegingen, zoals bij de keuze voor een systeem voor beeldopslag; niet op basis van veiligheid. In Estland heeft men wel veel aandacht besteed aan veilige informatie-uitwisseling en is er in een groot project rondom e-Government een informatie-uitwisselingsinfrastructuur ontwikkeld waar ook onderdelen van de strafrechtketen gebruik van maken sinds informatie-uitwisseling daar digitaal is vormgegeven. In de uitwisseling van informatie met advocaten besteedt men wel veel aandacht aan veiligheid. Zoals eerder gezegd maakt men in Engeland hiertoe gebruik van beveiligde e-mail, in Oostenrijk van een overheid breed communicatiesysteem en in Estland van de hierboven beschreven beveiligde infrastructuur.

Juridische voorzieningen

Specifieke juridische voorzieningen zijn er wel, maar die verschillen in de mate van detail. In Engeland is de interpretatie van de wet iets ruimer en de aanpassingen in de eisen aan het strafrechtdossier bleken veelal, bijna toevallig, goed te passen bij een digitaal dossier. In Estland is bewust voor een duidelijke omschrijving gekozen en is specifiek vastgelegd welke soorten informatie digitaal beschikbaar moeten zijn, voor wie en hoe met deze digitale informatie omgegaan dient te worden. Ook in Oostenrijk heeft men wetgeving ten aanzien van digitale informatie-uitwisseling binnen de gehele publieke dienstverlening zodanig opgesteld dat deze op zowel fysieke als digitale informatiedragers van toepassing is. Denemarken is nog niet in het stadium van wetsaanpassingen c.q. juridische aanpassingen gekomen. In alle landen is de wetgeving aangepast op het moment dat dat nodig was, bijvoorbeeld omdat men ergens tegenaan liep wat op dat moment niet goed of eenduidig geregeld bleek. Een voorwaarde die uit wetgeving (Estland, Denemarken) en vanuit de voorkeuren van professionals (Oostenrijk) voortkomt, is het blijvende gebruik van het papieren strafrechtdossier, met name in de rechtszaal. Het is mogelijk dat er door de geïnterviewden minder concrete zaken rondom juridische voorzieningen naar voren zijn gebracht omdat de rechtbanken nog altijd gebruik maken van het papieren dossier en men daarom nog niet aangelopen is tegen juridische zaken die pas gaan spelen als een zaak uitsluitend met een digitaal dossier ter terechtzitting komt.

Wettelijk kader en strafrechtdossier

De functie van het dossier in de strafrechterketen lijkt, in combinatie met het – naar eigen zeggen - bestaande vertrouwen tussen ketenpartners, te beïnvloeden in welke mate er behoefte is aan zaken als (digitale) handtekeningen en waarborgen.

In de onderzochte landen zijn geen wetten of anderszins vastgelegde voorwaarden naar voren gekomen ten aanzien van authenticiteit, integriteit en/of compleetheid van informatie die het strafrechtdossier moet omvatten. Dit is deels terug te leiden naar de rol van het dossier in de strafrechterketen. In Oostenrijk en Estland wordt op basis van de inhoud van het dossier, in combinatie met ter terechtzitting gehoorde mondelinge en andere getoonde bewijzen, toegewerkt naar een uitspraak. De rechter is voorafgaand aan de zitting bekend met de inhoud van het dossier en kan de vragen die hij ter zitting wil stellen aan de getuige(n)/verdachte(n) aan de hand daarvan voorbereiden. In Engeland (en in iets mindere mate in Denemarken) speelt het dossier met name een rol in de voorbereiding op de zitting voor de aanklager en de verdediging. De rechter is in de meeste zaken voorafgaand aan de zitting niet op de hoogte van de inhoud van het dossier, de zaak moet dus in zijn geheel gepresenteerd worden ter zitting.

Tegelijkertijd lijkt ook het vertrouwen dat ketenpartners hebben in elkaars werkzaamheden invloed te hebben op het al dan niet bij wet regelen van voorwaarden als authenticiteit. Zo wordt in Oostenrijk geaccepteerd dat digitale documenten die het OM van de politie ontvangt geen handtekening bevatten, omdat men weet dat dit document van de politie afkomstig is. Ook kan men, indien gewenst, via het systeem ELC achterhalen vanaf waar een document verstuurd is. Een soortgelijke situatie doet zich voor in Engeland.

De voorzieningen voor uitwisseling van digitale dossiers tussen ketenpartners

Op dit punt is een veelheid aan opties gekozen, blijkt uit onze resultaten. Uitwisseling wordt gerealiseerd door nieuwe systemen, door koppelingen tussen bestaande systemen, of door elders ontwikkelde systemen die worden aangepast aan de wensen van de strafrechtketen. De gekozen voorzieningen werken in alle landen toe naar het streven om data niet meer dubbel te hoeven invoeren, waardoor fouten gereduceerd zullen worden en er minder (administratieve) werkzaamheden verricht hoeven te worden.

Gebruik bestaande IT-systemen

In Engeland is voor het moment bewust gekozen om bestaande systemen te handhaven inclusief definities van data en datastructuren, in ieder geval in de digitalisering die plaatsvindt tussen de politie en het OM. De uiteindelijke doelstelling is wel om toe te werken naar een platform dat door alle partijen gebruikt kan worden. In Estland is ook gekozen voor het handhaven van bestaande systemen, maar zijn deze door middel van een centrale aanpak en centrale database aan elkaar gekoppeld.

Geïntegreerd dossier versus documentenuitwisseling

De huidige situatie in alle vier de landen is dat de systemen en architecturen die op dit moment worden gebruikt voor digitale uitwisseling alle niet in staat zijn een geheel dossier tussen de ene en de andere ketenpartner uit te wisselen. Alle systemen sturen individuele documenten over (die al dan niet gezamenlijk worden overgestuurd, maar niet in de vorm van één dossier), waar de volgende (of laatste) ketenpartner dan weer een compleet dossier van dient te maken. De doelstelling is, zeker in Engeland, om toe te werken naar een geïntegreerd digitaal dossier dat men in de rechtbank op verschillende wijzen kan organiseren (chronologisch, per getuige, per type bewijs, etc.) en waarin men aantekeningen kan maken, maar een dergelijk dossier bestaat nog niet.

Digitaal bewijs

In toenemende mate is (een deel van) het bewijsmateriaal digitaal. In Engeland werkt men toe naar een informatie database waarin digitaal bewijsmateriaal in de vorm van foto's en video's wordt opgeslagen door de politie. Andere ketenpartners kunnen deze database raadplegen. In andere landen zijn dergelijke initiatieven in de resultaten niet naar voren gekomen.

Organisatorische voorzieningen

In de benodigde organisatorische voorzieningen komen verschillende van de al eerder besproken inzichten tezamen. Zo komt in alle landen naar voren dat een ketenperspectief essentieel is, maar dat het tegelijkertijd belangrijk is dat betrokken partijen bestaande voorzieningen, werkprocessen en informatiesystemen behouden (Estland, Oostenrijk, Engeland). Daarnaast willen alle ketenpartijen betrokken worden en hun behoeften en wensen gereflecteerd zien in de uiteindelijk te implementeren systemen en databases (Engeland, Oostenrijk, Estland). Dit lijkt te pleiten voor een opzet van digitalisering waarin de nadruk ligt op organisatorische en IT gerelateerde interfaces en daarmee samenhangende wetgeving.

2. Welke zijn de opgedane positieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen positief?

Uit het voorgaande blijkt dat een keuze voor ketenintegratie en een daarop gerichte visie, ondersteund door adequaat projectmanagement, betrokkenheid en visie vanuit ministeries en gesteund door breed samengestelde overlegorganen op hoog niveau bijdragen aan succes en positieve ervaringen van de betrokken ketenpartners. Soms zijn hierop aansluitende keuzes gemaakt, maar soms zijn ook negatieve keuzes gemaakt (i.e. “kiezen” voor onvoldoende projectmanagement) en ten slotte zijn er, zoals in Engeland soms al bestaande overlegorganen en coördinatiemechanismen gebruikt, die ook zeer goed digitalisering ondersteunden. Uit het onderzoek blijkt dat er toch verschillen zijn tussen de landen, zowel in wat positief wordt beoordeeld, als door welke partners dit positief beoordeeld wordt.

Adequaat projectmanagement en invoering

Adequaat projectmanagement en adequate invoering lijken bij te dragen aan een positieve perceptie van betrokkenen. Zo werden in Oostenrijk, met betrekking tot het project EliAs, de uitgevoerde testfase, het gebruik van agile programmeren en het stap voor stap uitrollen van de applicatie als positief ervaren.

Decentrale zelfstandigheid

Een andere positieve ervaring lijkt dat de diverse ketenpartners het waarderen als er voor wordt gekozen dat eigen werkprocessen en systemen gehandhaafd kunnen worden, binnen het kader van een meer geïntegreerde rechtsketen. Onderdeel daarvan is dat standaardisatie van de over te dragen informatie en de daaraan gekoppelde IT-hulpmiddelen adequaat geregeld is. Succesvol digitaliseren sluit nauw aan bij de wensen en eisen van de gebruikers. In zekere zin is de (voorlopige) keuze van Oostenrijk om de wensen van de professional centraal te stellen dan ook niet heel erg vreemd. In het bovenstaande zijn deze punten al uitgebreid aan de orde geweest.

Transparantie en gelijkwaardigheid door digitalisering

Meer specifieke naar voren gebrachte positieve bevindingen hebben met name betrekking op uitkomsten die ervaren worden door de geïnterviewden. Wanneer technische voorzieningen leiden tot meer overzicht (Estland), beter zicht op zaken in de keten (Estland) of beter zicht op de eigen werkzaamheden (rechters in Estland, OM in Oostenrijk), wordt digitalisering en de inzet van IT als positief ervaren, ook omdat men meer gelijkwaardigheid voelt tussen ketenpartners. Dit leidt tot het gevoel dat de processen onder controle blijven van de betrokken professionals; die hechten daaraan veel belang. Ook wanneer zaken automatisch worden toegewezen door middel van een rekenmodel op basis van bijvoorbeeld capaciteit en specialistische kennis zien betrokkenen dit als positief (OM in Engeland en Oostenrijk, rechters in Estland).

Gebruiksvriendelijkheid en ondersteuning door IT

Gebruiksvriendelijkheid van systemen of applicaties leidt tot positieve bevindingen (Estland, Oostenrijk), wat aansluit bij de literatuur op het gebied van automatisering/digitaal werken. Hieraan gekoppeld is dat de rol van IT daadwerkelijk ondersteunend is evenals de rol van de IT-bedrijven. Engeland en Estland zijn hiervan de voorbeelden. Een leidende rol vanuit de IT past hier niet bij.

Acceptatie en gebruik

In Estland, Engeland en Oostenrijk is men positief over de mate waarin de verschillende informatie systemen worden gebruikt voor digitale overdracht van documenten en informatie. In Estland zag

men een verdubbeling in het aantal verzoeken van gebruikers van het systeem E-File in 2014 ten opzichte van 2013. Dagelijks kwamen in 2014 14.000 verzoeken binnen van gebruikers, en maandelijks zo'n 280.000. Ook in Oostenrijk meet men de mate van gebruik van CDS en EliAs. In een maand tijd (14 februari 2013 tot 14 maart 2014) werd CDS gebruikt voor de volgende activiteiten:

- 33.738 verdelingen door het ontvangstkantoor
- 22.319 automatische verdelingen door EliAs
- 185 herverdelingen door het ontvangstkantoor
- 892 directe verdelingen aan een specifieke aanklager
- 201 handmatig bewerkte dossiers (door een CDS-administrateur)

ELC wordt in 85% van de strafzaken gebruikt voor het elektronisch verzenden van alle processtukken die voor een bepaalde zaak van belang zijn van politie naar OM. In Engeland wordt gebruik van de voorzieningen voor digitale uitwisseling van documenten tussen ketenpartners en de voortgang van digitalisering in het algemeen ook cijfermatig bijgehouden. Zo wordt 90% van alle processtukken elektronisch uitgewisseld tussen de politiekorpsen en het OM. Het is voor alle magistrature rechtbanken mogelijk processtukken digitaal te ontvangen van het OM. Daarnaast worden 75% van alle zaken van een deel van de OM-regio's volledig elektronisch gepresenteerd tijdens de rechtszitting.

3. Welke zijn de opgedane negatieve bevindingen met de gemaakte keuzes, indien relevant ook per ketenpartner? Waarom vindt men deze bevindingen negatief?

De naar voren gebrachte negatieve bevindingen hebben met name betrekking op de gemaakte keuzes en/of gebrek aan keuzes bij het implementatieproces van digitaliseringsinitiatieven (een en ander wordt hieronder uitgewerkt) en minder op negatieve ervaringen met digitalisering zelf (daarover konden geen gegevens gevonden worden).

Algemeen

Op projectmanagementgebied zijn de hierboven genoemde positieve punten ook direct de negatieve punten: het ontbreken dan wel niet kiezen voor een duidelijke visie en ondersteuning, gebrek aan commitment en geringe bijdrage vanuit verschillende geledingen op hoog niveau, leiden tot negatieve ervaringen, slechte resultaten en het te makkelijk niet accepteren van gekozen oplossingen, zoals de Deense casus leert.

Inadequate organisatie en werkprocessen

De organisatorische inbedding is van groot belang voor het slagen van digitaliseringsinitiatieven. Digitalisering moet onderdeel worden van de wijze waarop de keten werkt en niet als een additioneel werkproces worden opgetuigd. Zo worden doublures voorkomen en werkprocessen gestroomlijnd. Terwijl enerzijds de zelfstandigheid en autonomie van de professionals moet worden bewaakt, is het geheel en al onveranderd laten van de bestaande processen en het één-op-één overzetten van oorspronkelijke (papieren) processen naar een onveranderde digitale situatie, zoals in Oostenrijk en Denemarken, niet succesvol. Hiermee wordt de informatieoverdracht tussen organisaties niet voldoende verbeterd. Dit wordt nog erger als, zoals in Denemarken, in feite het volledige papieren proces in stand blijft. Ten slotte is communicatie over het ketenproces van belang: uit te voeren activiteiten worden al snel als overbodig werk ervaren wanneer onvoldoende duidelijk wordt gemaakt dat elders in de keten hierdoor werk wordt bespaard.

Training en opleiding

Om de implementatie te laten slagen is het van belang voldoende aandacht te besteden aan testen en het trainen van eindgebruikers. Zowel in Oostenrijk als in Denemarken bleek dat gebrek aan ondersteuning aan trainers (trainingsfaciliteiten, testomgevingen) of het trainen van eindgebruikers kan leiden tot negatieve ervaringen met de systemen, met name omdat gebruikers hierdoor de ontwikkelde systemen niet ten volle kunnen benutten.

4. Zijn er in de onderzochte landen aanwijzingen, en zo ja welke, dat de gemaakte keuzes bijdragen aan doelen als die van Verbetering Prestaties Strafrechtketen (VPS):

- *Meer strafzaken succesvol worden afgehandeld;*
- *Meer veroordeelde personen daadwerkelijk hun straf ondergaan;*
- *Verdachten sneller worden berecht;*
- *Daders effectiever worden gestraft;*
- *Belangen van slachtoffers een belangrijker plaats krijgen in de strafrechtketen.*

Weinig kwantitatieve data beschikbaar

Op dit punt heeft ons onderzoek weinig harde inzichten opgeleverd, omdat de onderzochte landen weinig tot geen gegevens hebben op dit gebied. Men weet de uitkomsten van digitalisering niet te meten, of vindt het lastig om een directe (objectieve) relatie te leggen tussen initiatieven en uitkomsten in de keten. Deels, zoals in Engeland, ligt het primaire doel van digitalisering ook op kostenreductie en efficiëntie. Deels zijn er geen effecten, vanwege het achterblijven van de invoering. Ten slotte is Estland meer gericht op dienstverlening aan de burger dan op andere effecten. In Estland is men wel gericht op het versnellen van de afhandeling van zaken en het verbeteren van de kwaliteit en wil men hier ook rapportages over kunnen genereren. Echter, deze mogelijkheid is op dit moment nog in ontwikkeling en men is (nog) niet in staat om resultaten van de digitalisering te laten zien.

De genoemde VPS-doelen zijn eigenlijk alleen in de nieuwe doelstellingen van Denemarken expliciet terug te vinden, maar daar nog niet bereikt.

Positieve percepties ten aanzien van verbeteringen

Ervaringen van geïnterviewden geven wel aanwijzingen over verbeterde prestaties in de strafrechtketen. Met betrekking tot het succesvol afhandelen of door laten stromen van strafzaken zijn er in Oostenrijk aanwijzingen dat door een wetswijziging en daaruit voortvloeiende strengere controle van officieren van justitie op het vooronderzoek, meer zaken gelegitimeerd worden afgebroken en er ook meer zaken bij het OM terecht komen. In Engeland komen meer zaken voor de rechter doordat het OM verplicht is het vooronderzoek van de politie te controleren. In Estland is er door het geautomatiseerd vullen en monitoren van strafbladen en betere informatievoorziening van en naar de politie een betere controle op de straffen die ten uitvoer gelegd moeten worden. Automatische allocatie van zaken in Engeland, Estland en Oostenrijk leidt al tot een meer evenredige verdeling van zaken waardoor capaciteit beter wordt benut. In Oostenrijk heeft de automatische allocatie zich ontwikkeld van puur toewijzen op beschikbare capaciteit tot toewijzen op basis van expertise. Dit zou ertoe kunnen leiden dat meer zaken door de daarin gespecialiseerde personen worden opgepakt, die deze zaken effectiever afhandelen. In Estland is het ontwerp van E-File gestoeld op het bereiken van transparantie, zowel voor partijen in de keten als voor de burger. Het

publieke deel van E-File geeft burgers inzicht in de strafzaken waarbij zij betrokken zijn. Voor slachtoffers geeft dit systeem daarmee inzicht in de vorderingen in de strafzaak en ook in de straf die de dader uiteindelijk opgelegd krijgt.

8.1.2 Aanvullende waaremingen en conclusies

Hieronder volgt een aantal interessante thema's, die op basis van ons onderzoek naar voren zijn gekomen maar enigszins buiten de hoofdvragen van het onderzoek vallen. Tegelijkertijd waren deze thema's van belang bij of hadden zij invloed op digitalisering in de strafrechtketen in de vier onderzochte landen.

Achterblijvende digitalisering

Een eerste duidelijke conclusie uit ons onderzoek is dat digitalisering in de onderzochte landen nog matig is ontwikkeld. Bij de start van het onderzoek is in nauw overleg met begeleidingscommissie en opdrachtgever een keuze gemaakt voor de te onderzoeken landen, gebaseerd op de verwachting dat digitalisering in de strafrechtketen in deze landen al redelijk tot goed ontwikkeld zou zijn (zie Hoofdstuk 3). Die verwachting is slechts beperkt uitgekomen. Zowel Denemarken als Oostenrijk heeft nog weinig bereikt of gedaan op het gebied van digitalisering binnen de strafrechtketen, hoewel ze beiden al wel veel ontwikkelingen op het gebied van e-Government hebben doorgemaakt. Engeland en Estland hebben reeds een belangrijk deel van de keten gedigitaliseerd, maar in Engeland is de rechtszaal (en de rechterlijke macht) nog slechts in pilots betrokken. In Estland zijn alle ketenpartijen met elkaar verbonden en hebben zij de mogelijkheid om digitaal documenten met elkaar (en met burgers en advocaten) uit te wisselen. Tegelijkertijd wordt tijdens de rechtszitting in Estland nog steeds een papieren dossier gebruikt omdat dit door de wet als het origineel wordt beschouwd. In het verlengde hiervan valt op, dat digitalisering van de strafrechtketen achterblijft bij digitalisering bij andere overheidsdiensten. Alleen in Estland is men met initiatieven rondom digitalisering binnen het recht gestart met de strafrechtketen, vanuit de gedachte: als het in deze complexe keten lukt, dan lukt het ook in de andere rechtsgebieden. In de andere landen blijkt dat digitalisering in de strafrechtketen inderdaad niet eenvoudig is en/of niet eenvoudig te implementeren is. Hiervoor zijn uiteenlopende redenen te noemen, zoals veel betrokken partijen met complexe informatiestromen, veel professionals, nadruk op variëteit en ingewikkelde processen binnen en tussen ketenpartners.

Organisatie en proces rond digitalisering

De algemene conclusie is dat er niet één beste wijze van invoering of van organiseren is gevonden. Digitalisering van de strafrechtketen wordt deels bepaald door toevalligheden, die nauwelijks stuurbaar zijn, zoals lokale initiatieven tussen partijen (zoals in Denemarken), een specifiek probleem (behandeling van onbekende daders in Oostenrijk), specifieke aspecten van het strafrechtelijk stelsel (eenvoudiger procesgang bij schuldbekentenis in Engeland) en de historie van een land (organisatie van het systeem, filosofie, rol van het strafdossier). Het digitaliseringsproces in Denemarken en Engeland lijkt op een meer organische wijze vorm te krijgen. Uit de interviews blijkt dat de gerealiseerde digitalisering niet expliciet is gepland of blijkt deze na verloop van tijd niet te plannen te zijn. Daarmee lijken zowel mislukte als geslaagde vormen van digitalisering soms lastiger te vertalen naar een andere situatie dan vooraf gedacht en levert het onderzoek deels een aantal interessante paradoxen op. Slechts in Estland is een heel andere weg ingeslagen. Vanaf de start is er gewerkt vanuit een duidelijk toekomstbeeld en met eisen en randvoorwaarden waaraan de te ontwikkelen architectuur moest voldoen. Ook de rol van de diverse partijen in de ontwikkeling en

implementatie waren op voorhand expliciet gemaakt in Estland. Wel heeft men ervoor gekozen om deze architectuur stap voor stap, over een tijdspanne van zeker een decennium, te ontwikkelen en te implementeren. De vertaling naar andere landen is ook hier lastig, zeker omdat Estland een betrekkelijk klein land is en digitalisering samenvalt met omvangrijke veranderingen in het rechtssysteem en in de bemensing binnen de strafrechtketen.

Er bestaan verschillen in de organisatie van de strafrechtketen op het niveau van ministeries, de afstemming tussen de verschillende ketenpartners (politie, OM en rechterlijke macht) en de organisatie van de verschillende partners zelf. Ook de rol en de vorm van het strafrecht dossier verschilt tussen de landen. Deze verschillen kunnen invloed hebben op de mate van digitalisering of de mogelijkheden daartoe, maar zijn ook weer niet direct bepalend voor het succes van digitalisering, blijkt uit dit onderzoek.

In alle landen blijkt de wijze waarop digitalisering tot stand komt van groot belang te zijn voor de waardering van het uiteindelijke resultaat. Maar ook zagen we dat veel, zo niet alle geïnterviewden, bij positief resultaat (een als geslaagd ervaren project) met name de uitkomsten van digitalisering beschreven en nauwelijks meer reflectief waren op het proces van digitalisering, en dit proces dan ook als uitermate succesvol beschreven. Bij negatieve uitkomsten werd echter met name het (mislukte) proces beschreven, en werden de uitkomsten grotendeels achterwege gelaten. Deze 'bias' in antwoorden van geïnterviewden maakt het vaak lastig om duidelijke keuzes en daaruit voortkomende positieve of negatieve ervaringen helder te benoemen: de respondenten kunnen dat in ieder geval niet. Een aanvullende conclusie is dat positieve ervaringen zowel voort kunnen komen uit meer centraal als meer decentraal gestuurde projecten.

Doelen en resultaten

De conclusie is hier dat er vele aanleidingen voor en doelen van digitalisering zijn gevonden, maar dat deze niet bepalend zijn voor succes en/of mislukking. Daarnaast kunnen we concluderen dat digitalisering van het proces in de rechtbanken zeer beperkt is. Ten slotte worden juridische aanpassingen niet gezien als cruciaal voor succes, in tegenstelling tot organisatorische aanpassingen.

In de onderzochte landen is men niet verder gekomen dan digitalisering van de strafrechtketen tot aan de deur van de rechtszaal. In twee van de onderzochte landen is er nog zeer weinig gebeurd, maar ook in Engeland en Estland worden beslissingen in het laatste deel van de keten, de rechtbank, nog steeds gebaseerd op een papieren dossier. De oorzaken hiervoor zijn de complexiteit van dit deel van het strafrechtproces (de oordeelsvorming en waarheidsvinding door de rechter), de wetgeving en de professionele autonomie van de rechters.

De doelen van digitalisering verschillen sterk. Engeland beoogt met name kostenreductie, Oostenrijk benadrukt de professionele ondersteuning van de rechters en andere professionals in de keten, terwijl Denemarken strafrecht positioneert in het algemene kader van een digitale overheid. Estland, ten slotte, benadrukt toegang voor en service aan de individuele burger. Dergelijke keuzes ten aanzien van de doelen hebben invloed op de inrichting en vormgeving van digitalisering, zoals de toegang tot gegevens door verschillende partijen en beveiliging (b.v. toegang voor meer en/of niet bekende partijen).

Mede door de verschillende doelen, maar ook door het ontbreken van adequate meetgegevens en vergelijkingsmateriaal, is het niet mogelijk iets te zeggen over de effecten van digitalisering.

Juridische beperkingen lijken in de onderzochte landen nauwelijks een rol te spelen en worden in het algemeen als minder belangrijke succes- of faalfactoren gezien dan de organisatorische samenwerking tussen verschillende onderdelen (politie, OM en rechterlijke macht), die als cruciaal wordt benoemd in alle onderzochte landen.

Informatietechnologie

Ten slotte zien we incrementele ontwikkelingen door de tijd heen. Eerst krijgt digitalisering binnen organisaties in de keten vorm. Vervolgens richt men zich op digitalisering of digitale aansluitingen tussen ketenpartners. Als laatste ontstaan er mogelijkheden voor nieuwe manieren van werken waar men vervolgens mee aan de slag gaat. Engeland is hiervan een illustratie. Overigens is zo'n patroon niet ongewoon bij de introductie van nieuwe technologie: eerst vervangen van de huidige werkwijze, daarna integratie en het ontdekken van nieuwe mogelijkheden van de nieuwe technologie. Dit vraagt dat de wijze van ontwikkelen ook hierop is afgestemd: bijvoorbeeld door inderdaad eerst aandacht aan onderdelen te besteden en niet direct voor een totaal nieuwe werkwijze te kiezen.

8.2 Discussie en verder onderzoek

Hieronder zullen we kort ingaan op de relatie tussen de gekozen theoretische achtergrond en de relevantie van het referentiemodel (sectie 8.2.1). Daarna behandelen we een aantal dilemma's zoals die uit de resultaten en conclusies naar voren komen, die op zich al aanleiding geven tot mogelijk verder onderzoek (sectie 8.2.2). Voor een aantal beperkingen van dit onderzoek (vooraf maar ook na uitvoering) verwijzen we naar Hoofdstuk 3.

8.2.1 Theoretische reflectie

In het voorgaande hebben we ervoor gekozen het materiaal te rangschikken rond de vier initiële onderzoeksvragen, en de verdere uitwerking daarvan die eerder in het referentiemodel is gepresenteerd. Hoewel dit model goed bruikbaar bleek voor het ordenen en presenteren van inzichten opgedaan in de vier onderzochte landen, zagen we ook dat niet alle resultaten van dit onderzoek in het model ondergebracht konden worden. Een belangrijke reden hiervoor is dat de vier landen nogal verschillen in de mate waarin digitalisering al heeft vorm gekregen, in de vormgeving van het juridische systeem en in de doelen en context. Deze contextfactoren hebben elk op hun eigen wijze invloed op het digitaliseringsproces per land en beïnvloeden dit proces lang niet altijd op een heel eenduidige manier.

De resultaten laten echter ook de relevantie zien van de gekozen theoretische invalshoek. In de eerste plaats is het theoretische model het uitgangspunt geweest van ons onderzoeksprotocol en de vragen voor de geïnterviewden. Daarmee vormt dit de basis van onze resultaten, die een schat aan detailinformatie en inzichten heeft opgeleverd rondom digitalisering in strafrechtketens. Met andere woorden, ook achteraf blijkt dat een supply chain benadering van de strafrechtketen verrassende inzichten oplevert.

In de tweede plaats tonen de resultaten dat juist een gebrek aan ketenintegratie en ketendenken in de strafrechtketen een belangrijke rol speelt in het achterblijven van digitalisering. De resultaten

laten duidelijk zien dat veel ketenpartners zich niet realiseren dat zij deel uit maken van een keten, waarin zij de uit het SCOR-model genoemde activiteiten (plan, source, make, deliver) vervullen ten behoeve van een volgende schakel. Digitalisering opgevat als een IT-probleem, zonder referentie aan de organisatorische inbedding, lijkt te mislukken, zo blijkt uit de resultaten. Dit is een bekend gegeven uit de SCM literatuur. Succes blijkt samen te gaan met organisatorische afstemming, gevolgd door informatie-afstemming en digitalisering van informatie-uitwisseling. Daarbij hoort, zoals ook uit ons referentiemodel blijkt, een afstemming op het gebied van planning, verantwoordelijkheden en regievoering in de keten. Technische voorzieningen en infrastructuur zijn in feite ondergeschikt aan de eerste stap: organisatorische afstemming langs de gehele keten, beter inzicht in elkaars informatiebehoefte en afstemming daarvan en plannen en sturen van activiteiten en prestaties (inclusief prestatiemeting) over de gehele keten.

Vanuit de SCM literatuur is bekend dat het realiseren van dergelijke afstemming op het gebied van informatie-uitwisseling, prestaties etc., verre van gemakkelijk is en de juridische keten vormt hierop geen uitzondering. De professionele autonomie van de ketenpartners en de daarin werkende professionals maken deze afstemming nog lastiger.

8.2.2. Discussie: Paradoxen, dilemma's en verder onderzoek

Zoals in de bovenstaande secties is weergegeven bestaan er grote verschillen in de mate van digitalisering, de vorm ervan, de reikwijdte, het ervaren succes en de manier waarop projecten rond digitalisering zijn opgezet en uitgevoerd. Ook verschillen de landen door verschillen in het rechtssysteem, de organisatie ervan en de algehele visie op het gebruik van digitale hulpmiddelen voor overheidsdiensten (eGovernment). Hoewel er desondanks een aantal algemene conclusies te trekken valt (zie boven) en er lessen geleerd kunnen worden (zie paragraaf 8.3), zijn er ook een aantal lastige zaken te benoemen.

Visie, doelen en consistentie

Een enigszins verrassende bevinding is dat digitalisering in diverse landen vanuit verschillende visies is vormgegeven. Estland heeft gekozen voor optimale transparantie voor de burger, Engeland benadrukt efficiëntie/kostenreductie, Oostenrijk lijkt te kiezen voor maximale professionele vrijheid van rechters, bij Denemarken past digitalisering van de strafrechtketen in een algemene overheidsfilosofie van digitalisering. Nederland lijkt, gezien de aan VPS gestelde doelen, de snelheid van berechting en strafvoltrekking te benadrukken, naast ook meer nadruk op de belangen van slachtoffers. Vooralsnog lijken alle onderliggende doelen en visies te kunnen leiden tot succes van digitaliseringsinitiatieven. Ondanks de verschillende doelen, blijven uiteraard een aantal algemene zaken rond beveiliging en privacy van groot belang voor alle landen. Tegelijkertijd zijn er ook zaken die, vanwege het onderliggende doel van digitalisering, in het ene land meer aandacht krijgen dan in het andere. Zo heeft een nadruk op openheid en transparantie, zoals in Estland, ook consequenties voor de toegang van bijvoorbeeld de verdediging tot data. Meer algemeen is de vraag of verschillen in doelen tot fundamenteel andere systemen zouden moeten leiden en of bepaalde logische, consistente modellen en aanpakken gevonden kunnen worden die passen bij verschillende visies en rechtssystemen. Dit is een mogelijk thema voor verder onderzoek.

Centraal versus decentraal

Uit de resultaten blijkt dat decentrale, lokale initiatieven soms positieve effecten hebben, zoals in Denemarken, maar dat meer centraal geleide projecten vanuit een eenduidige visie ook succesvol kunnen zijn, zoals in Estland. Engeland lijkt bij digitalisering zowel centrale als decentrale regie te hebben gebruikt. Niet alleen in de regie en projecten speelt de vraag rond centraal of decentraal, maar ook in de uitwerking lijkt deze van belang zoals bij het al dan niet opleggen/uitwerken van werkprocessen binnen en tussen ketenpartners of informatiesystemen. De resultaten wijzen erop dat meer centraal kan werken, maar ook een meer decentrale aanpak of een combinatie ervan. Gezien de beperktheid van dit onderzoek in termen van tijd, zou nader onderzoek hiernaar een interessante vervolgstap kunnen zijn.

Interne afstemming en/of ketenintegratie

Het onderhavige onderzoek is gericht op de strafrechtketen als geheel, waarbij zeer beperkt is gekeken naar de werkwijze binnen de diverse ketenpartners. Digitalisering van informatie, informatieoverdracht en digitale strafrecht dossiers bieden mogelijkheden voor een andere organisatie van werkprocessen. Dit kan tussen partners zijn (een voorbeeld is de two-way interaction in Engeland, waarbij snelle terugkoppeling mogelijk wordt tussen OM en politie), maar ook *binnen* de diverse ketenpartners. Van dit laatste punt is de pilot in Engeland binnen de rechtbanken een voorbeeld, waarbij bijvoorbeeld digitale dossiers door meer rechters bekeken kunnen worden en specifieke zoekopdrachten binnen een digitaal dossier geformuleerd kunnen worden. Een belangrijke hieraan gerelateerde vraag is of bij digitalisering en/of bredere ketenintegratie en stroomlijning van de strafrechtketen gestart moet worden met afstemming *tussen* of *binnen* ketenpartners. Deze vraag speelt in het algemeen ook in de SCM literatuur, waarbij enerzijds gesteld wordt dat interne integratie een noodzakelijke voorwaarde is voor externe afstemming met klanten en leveranciers, terwijl anderzijds gesteld wordt dat interne en externe afstemming twee verschillende zaken zijn. Ook Karwan en Markland⁶⁸ wijzen erop dat veel overheidsdiensten onvoldoende zicht hebben op hun interne processen en dat dat een belemmering kan vormen voor afstemming met ketenpartners alsook voor het behalen van verbeteringen met behulp van IT. Ons onderzoek heeft gegeven de doelstelling weinig inzicht opgeleverd over de stroomlijning en verbetering van interne processen, maar onderzoek binnen de Engelse rechtbanken wijst erop dat interne processen sneller en beter kunnen worden gedigitaliseerd.⁶⁹ Verder onderzoek ten aanzien van integratie van interne en externe werkprocessen (oftewel: binnen organisaties of tussen organisaties), het belang en de volgorde ervan, is zeker van belang. Deze vragen gelden ook voor de volgorde van digitalisering en de aanpassing van werkprocessen ten behoeve daarvan. Nader onderzoek is gewenst om na te gaan of digitalisering binnen delen van de keten noodzakelijk is voor digitalisering van de gehele keten, welke stappen daarbij het beste doorlopen kunnen worden en in hoeverre het behoud van het eigen karakter van ketenpartners en tegelijkertijd het verbeteren van bestaande ketenprocessen daarin verenigd kunnen worden.

Rol, werkwijze en autonomie van professionals

Een essentieel kenmerk van de strafrechtketen is dat hoogopgeleide professionals onafhankelijk een oordeel uitspreken over een individuele aanklacht/verdachte, waarbij ze zorgvuldig de specifieke context afwegen en interpreteren binnen het vigerende rechtssysteem en de rechtspraktijk. De

⁶⁸ Karwan and Markland 2006

⁶⁹ Radnor and Bucci 2010

geïnterviewden wijzen op het belang hiervan. Deze noodzakelijke professionele vrijheid en autonomie botst soms met de toenemende eisen van effectiviteit, kostenreductie en verlagen van de doorlooptijd. De grens tussen inhoudelijke autonomie en procedurele autonomie is zeker in juridische vraagstukken niet heel gemakkelijk te trekken, maar een zorgvuldige afweging en inzicht hierin lijken van groot belang voor verdere digitalisering en stroomlijning van de processen in de strafrechtketen. Vanuit een supply chain perspectief is het paradoxaal dat de strafrechtketen waar juist zeer veel aandacht is voor de (juiste) procedures, betrekkelijk veel moeite heeft om (supply chain) procedures te implementeren om kosten en doorlooptijden te beheersen. Een mogelijke oorzaak hiervan ligt wellicht in de aard van de procedures. Verder onderzoek op dit punt is hier ook zeker aan te raden. Dit punt heeft sterke relaties met het voorgaande punt.

Rechtvaardigheid

Vanuit het gekozen perspectief van supply chain management ligt het voor de hand om naar prestatie maatstaven te kijken als kosten, snelheid, kwaliteit en leverbetrouwbaarheid van de geleverde diensten. Vanuit de doelstellingen van sommige projecten ten aanzien van digitalisering is er ook een nadruk op meer kwantitatieve, vergelijkbare doelen: efficiëntie en snellere doorlooptijd. De literatuur, zoals weergegeven in Hoofdstuk 2, maar ook onze geïnterviewden maken duidelijk dat strafrechtketens, zoals veel supply chains van overheidsdiensten niet alleen dergelijke doelen dienen maar ook overstijgende (maatschappelijke) doelen als gelijke behandeling, het algemeen nut en rechtvaardigheid. Deze zijn allen uiteraard ook van groot belang voor de strafrechtketen. Binnen de SCM literatuur is bekend dat ketens niet alle doelen tegelijkertijd optimaal kunnen realiseren en dat er veelal een trade-off bestaat tussen bijvoorbeeld snelheid en kosten of kwaliteit en kosten. Verder inzicht in de trade-off tussen bijvoorbeeld rechtvaardigheid, als essentieel kenmerk van de strafrechtketen, en andere kwantitatieve meetbare doelen is van groot belang bij verdere digitalisering en stroomlijning.

8.3. Aandachtspunten bij digitalisering

Uit de gepresenteerde resultaten kunnen een aantal (deels meer speculatieve) praktische aandachtspunten gedestilleerd worden voor digitalisering in de strafrechtketen, zowel voor de keten in zijn algemeenheid als voor ieder van de betrokken organisaties, het inrichten van de projectorganisatie en de technische en juridische randvoorwaarden. We beperken ons tot wat we kunnen leren uit de onderzochte landen, de mogelijke relevantie voor de Nederlandse situatie valt buiten de doelstelling van dit onderzoek. De aandachtspunten kunnen relevant zijn voor, dan wel vertaald worden naar de digitalisering van de Nederlandse strafrechtketen.

1. Besteed aandacht aan aansturing en coördinatie

In alle onderzochte landen blijkt dat het nodig is om een duidelijke betrokkenheid en visie, dan wel aansturing vanuit de verschillende betrokken ministeries te hebben. Indien er meer ministeries betrokken zijn, dan is coördinatie daartussen zeer gewenst. Daarnaast is het van groot belang om ook de betrokkenheid en afstemming tussen de ketenpartners goed te organiseren door het instellen van overlegorganen op hoog niveau. Aangezien elk deel van de strafrechtketen een eigen verantwoordelijkheid, werkwijze en rol heeft, die ook grondwettelijk vastligt, is er het gevaar dat ten aanzien van procedurele afstemming en planmatiger werken en verbeterde afstemming, de onafhankelijkheid van de partners in gevaar komt. Ook bestaat de kans dat men al op voorhand in de veronderstelling verkeerd dat dit zal gaan gebeuren, waardoor digitaliseringsinitiatieven van meet af

aan moeilijk van de grond komen. Inzicht krijgen in dergelijke mogelijke belemmeringen en nadenken over hoe processen op elkaar afgestemd kunnen worden is van belang. Daarbovenop dient bovenal het besef gecreëerd te worden dat de strafrechtketen een gemeenschappelijk belang heeft als één keten voor opsporing, vervolging en berechting, waarin inhoudelijk verschillende verantwoordelijkheden zijn, maar een gemeenschappelijk procedureel belang bestaat.

2. Besteed aandacht aan projectmanagement

De gelukte, maar wellicht nog meer de mislukte projecten rond digitalisering laten duidelijk zien dat er op het gebied van projectmanagement het nodige te winnen valt. Het grootste gevaar hier is dat een project vooral als een automatiserings- of IT-project wordt gezien en niet als een organisatieverbeteringsproject. Vanuit de SCM literatuur en het referentiemodel is bekend dat ketenintegratie start met afstemming van de werkprocessen tussen organisaties. Daarin zijn ook verantwoordelijkheden en regievoering in de keten inbegrepen. Informatie-uitwisseling en de inrichting van informatiesystemen zijn daarvan een afgeleide en niet het primaire doel. Daarnaast blijkt dit ook uit onze resultaten, gekoppeld aan de tevredenheid van gebruikers, die aangeven dat adequaat projectmanagement de acceptatie en gebruikerstevredenheid met digitalisering zeer sterk bepalen. Helaas is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen of deze tevredenheid en acceptatie ook tot betere objectieve prestaties van de keten leidt.

3. Stimuleer ketendenken

Een belangrijk onderdeel van de aansturing en coördinatie heeft betrekking op het realiseren van ketendenken tussen de partners in de strafrechtketen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het meer horizontaal denken, langs de verschillende stappen in de strafrechtketen, en minder verticaal langs de hiërarchische lijnen van de eigen organisatie/het eigen ketenonderdeel. Dit kan zowel op strategisch als op operationeel niveau gestimuleerd worden. Op operationeel niveau gaat het om het realiseren van de klant-leverancier relatie (zoals in de Engelse situatie rond de two-way communicatie), terwijl ook op het gebied van aansturing, prestatiemeting en beoordeling meer ketendoelen gesteld kunnen worden in plaats van doelen per onderdeel van de keten.

4. Start makkelijk

Zowel uit de succesvolle landen als uit de minder succesvolle landen volgt de les dat het (zoals bij veel verbeterprojecten) verstandig is om te starten met deelprojecten waar relatief eenvoudig en snel succes valt te behalen in de vorm van kostenbesparing, snellere of betere processen. Hiervoor zijn verschillende opties: start met een proces waar nog heel weinig is geregeld (onbekende daders in Oostenrijk) of digitaliseer processen waar snel en met weinig inspanning een efficiëntievoordeel is te behalen (schuldbekentenis zaken in Engeland).

5. Ketendenken moet bevorderd worden vanuit de ministeries

Het doorbreken van de ontstane verticale organisatiestructuren is een taak van het ministerie van Justitie samen met dat van Binnenlandse Zaken (Estland) en/of een coördinerend ministerie (Engeland). Deze ministeries hebben daarvoor de bevoegdheden en kunnen overzicht bieden door overkoepelende doelen te stellen. Deze overkoepelende doelen kunnen samenwerking tussen de organisaties in de keten bevorderen en de keten als één supply chain laten werken. Daarmee samengaand zullen doelen per schakel van de keten moeten worden losgelaten, wanneer deze niet in lijn zijn met overkoepelende ketendoelen. Het ministerie kan ook budgettaire ondersteuning bieden en een gedegen project- en kennisinfrastructuur op het gebied van ICT, projectmanagement

en verandermanagement. De ketenpartners worden daarmee de randvoorwaarden geboden waardoor zij zich kunnen richten op het inbrengen van inhoudelijke expertise en wensen. Tegelijkertijd zal (een deel van de) verantwoordelijkheid voor digitaliseringsprojecten bij de ketenpartners moeten liggen om betrokkenheid en een 'sense of urgency' te creëren (Estland, Engeland). Om voorgaande punten te bereiken, kan het ministerie structurele overleggen tussen de ketenpartners organiseren over na te streven veranderingen.

6. Afstemming van operationele processen is van belang

Het lijkt van belang om bij het bereiken van veranderingen het werkproces dat zich afspeelt tussen de ketenpartners centraal te stellen. Digitalisering is daarvan een afgeleide en een ondersteunend instrument, en niet een doel op zich. Het centraal stellen van het ketenproces betekent ook dat ketenpartners zullen moeten accepteren dat voordelen veelal op ketenniveau te merken zijn en niet perse binnen de organisaties van één of alle ketenpartijen. Om bereikte voordelen (en te verwachten nadelen) in kaart te brengen is voortdurende afstemming tussen organisaties nodig.

7. Zorg voor voldoende kennis van IT en projectmanagement binnen de keten

Te veel uitbesteden en te weinig kennis binnen de keten, zowel op IT gebied als op projectmanagement gebied, leiden tot projecten die niet goed beheerst worden. Dergelijke kennis moet daarom binnen de organisaties aanwezig zijn. Om projecten te laten slagen is betrokkenheid van gebruikers bij het opzetten van doelen, testfases en de implementatie van belang. De professionele autonomie en de daaraan gekoppelde werkprocessen en activiteiten, lijken van groot belang voor de kwaliteit die in de keten als geheel bereikt kan worden. Wanneer hier te weinig aandacht aan besteed wordt, zal dat weerstand oproepen. Daarnaast is het opstellen van concrete te behalen doelen, volgend uit overleg, nuttiger dan het focussen op deadlines. Gerelateerd daaraan is het stap voor stap uitvoeren van projecten en implementeren van systemen. Het lijkt hierbij van belang te kiezen voor beproefde systemen en technologieën, waarbij marktpartijen goede hulp kunnen bieden, en niet te veeleisend te zijn in wat een systeem direct moet kunnen.

8. Juridische aspecten vormen zelden een barrière

De onderzochte landen laten verschillen zien in de organisatie van de strafrechtketen, de rol van het strafrecht dossier en de afstemming tussen ketenpartners. Opmerkelijk genoeg zijn er ondanks deze verschillen uit ons onderzoek in al deze landen geen grote belemmeringen gebleken op het gebied van de juridische aspecten of strafrechtprocedures. Aanpassingen zijn soms nodig, maar zijn niet als problematisch ervaren door de geïnterviewden. Ook uit andere bronnen blijkt niet dat juridische aspecten problematisch zijn. Daarnaast lijken rechters in sommige landen zodanig om te gaan met bepaalde procedures dat deze toepasbaar worden op zowel zaken waarin gewerkt wordt met digitale dossiers als op zaken waarin gewerkt wordt met papieren dossiers.

9. De rol van ICT

Uit de resultaten blijkt dat de rol van ICT niet doorslaggevend is voor succes, maar wel een reden kan zijn voor mislukking. Gegeven de aard van het werk binnen de individuele ketenpartners, lijkt het doorvoeren van te veel veranderingen in de individuele organisaties, bijvoorbeeld door het vervangen van de eigen systemen, meer risico met zich mee te brengen. Handhaving van bestaande systemen en focus op de koppeling met andere organisaties en hun IT-systemen heeft voordelen ten opzichte van het streven om in één keer het gehele systeem centraal te herontwerpen. Zelfs wanneer het uiteindelijke doel is om zo'n centraal systeem of platform te realiseren, zoals in veel

landen het geval is. Bij het kiezen van nieuwe systemen is het van belang om te kiezen voor bestaande, werkende systemen en beproefde technologie die zich bewezen hebben. Daarnaast lijkt het goed om een partnerachtige relatie aan te gaan met een IT-leverancier, waarin niet zozeer een eenmalige dienst, maar eerder een inspanning wordt afgesproken, waarbij beide partijen profiteren van verbeteringen. Ten slotte is het verstandig de IT-systemen zo open en flexibel mogelijk te houden, zodat bestaande en nieuwe onderdelen gekoppeld kunnen worden.

10. Kies een vorm van digitalisering die past bij te bereiken doelen

Elk van de onderzochte landen had eigen doelen onderliggend aan digitalisering. De mate en wijze van digitalisering zal zodanig in de keten ingezet moeten worden dat deze het behalen van de doelen ondersteunen. Of in de onderzochte landen de beoogde doelen daadwerkelijk behaald werden, konden de geïnterviewden niet aantonen. Wel werd duidelijk dat, bijvoorbeeld, transparantie van de strafrechtketen door middel van digitalisering in potentie kan toenemen, mits dat ook expliciet zo ontworpen wordt, zoals in Estland. Een dergelijke consistentie tussen doel en digitalisering lijkt van groot belang te zijn voor succes.

8.4. Slotbeschouwing

Digitalisering biedt vele mogelijkheden om gewenste verbeteringen te realiseren in de strafrechtketen. De ambities ten aanzien van de te realiseren verbeteringen mogen ook hoog zijn, om zo tegemoet te komen aan de mate van dienstverlening die burgers gewend zijn bij het afnemen van andersoortige diensten of aan de mate van dienstverlening die de overheid haar burgers wil bieden. In elk verbetertraject schuilt echter het gevaar dat men de beoogde ambities in één klap wil bereiken door het optuigen van een grootschalig en eenmalig project, bijvoorbeeld door de gehele strafrechtketen in één keer in zijn geheel digitaal te maken. Een mislukking, zo blijkt, ligt dan op de loer.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek moet digitalisering vooral onderdeel zijn van een continu / langlopend verbetertraject dat streeft naar betere afstemming en stroomlijning in een keten van organisaties, gevolgd door en ondersteund door inpassing van adequate ICT.

Op basis van dit onderzoek is er geen ideaal model of ideale aanpak voor digitaliseringstrajecten te formuleren; de beste aanpak is afhankelijk van de context in een land en de doelstelling van digitalisering. Er lijkt een scala aan bekende, maar wellicht ook nog onbekende, facetten te bestaan waarmee rekening moet worden gehouden. Belangrijke voorwaarden voor het slagen van dergelijke trajecten zijn het zoeken van aansluiting bij specifieke omstandigheden en kleinschalige verbeteractiviteiten binnen en tussen de partners in de keten en het aansturen van de keten door het ministerie vanuit een op ketenintegratie gerichte visie.

Dit onderzoek laat ook zien dat binnen de keten voldoende kennis moet zijn op het gebied van ICT en projectmanagement en dat naast centrale sturing en initiatieven op de werkvloer, adequate overlegstructuren van belang zijn om ketens te stroomlijnen. Daarbij is digitalisering geen doel op zich, maar juist een middel, dat samen met bijvoorbeeld het wettelijke kader, de stroomlijning verder faciliteert. Organisatorische belemmeringen, veelal gegroeid uit gewoonte en historie bemoeilijken die stroomlijning en dienen doorbroken te worden. Een belangrijke uitdaging blijft daarbij om een

balans te vinden tussen enerzijds inhoudelijke zorgvuldigheid en professionele autonomie en anderzijds kosten, procedurele afstemming door de keten en snelheid.

Referenties⁷⁰

Arlbjørn et al 2011

Arlbjørn, J.S., Freytag, P.V., & De Haas, H., 'Service supply chain management – a survey of lean application in the municipal sector'. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, Vol.41, No.3, 2011, pp.277-295.

Algemene Rekenkamer 2012

Algemene Rekenkamer, 'Prestaties in de Strafrechtketen', SDU Uitgevers, 2012.

Baltacioglu et al 2007

Baltacioglu, T., Ada, E., Kaplan, M.D., Yurt, O., & Kaplan, Y.C., 'A new framework for service supply chain'. The Service Industries Journal, Vol.27, No.2, 2007, pp. 105-124.

Bosch et al. 2013

Bosch, M., M. M. Dolman, and C. F. Mulder. 'Strafprocesdossier.-2e dr.' 2013. Bosch et al. 2013 p1

Corstens, Borgers 2011

Corstens, G.J.M., bewerkt door M.J. Borgers, Het Nederlands strafprocesrecht, Deventer 2011.

Criminal Justice System 2012

Criminal Justice System, 'Legal Guidance on digital working across the Criminal Justice System', October 2012.

Drupsteen et al. 2013

Drupsteen, J., Vaart, T. Van der, & Donk, D.P. van, 'Integrative practices in hospitals and their impact on patient flow, International Journal of Operations & Production management, 33 nr. 7, 2013, pp 912-933.

Eisenhardt 1989

Eisenhardt, K. M., 'Building theories from case study research.', Academy of management review, 14.4, 1989, 532-550.

Ellram et al. 2004

Ellram, L., Tate, W., and Billington, C., 'Understanding and managing the services supply chain'. The Journal of Supply Chain Management, Vol.40, No.4, 2004, pp.17-32.

Fabri and Contini 2001

Fabri, M. and Contini, F. (eds.): 'Justice and Technology in Europe. How IC is changing the judicial business', The Hague, 2001.

Fabri 2007

Fabri, M. (2007). Comparing the use of information and communication technologies in European public prosecution offices. IN: Fabri, M. (ed.), Information and communication technology for the public prosecutor's office. Bologna, Clueb.

⁷⁰ Referenties gebruikt voor de rapporten in de bijlage zijn in de desbetreffende bijlage vermeld.

Giannakis 2011

Giannakis, M., 'Conceptualizing and managing service supply chains'. The Service Industries Journal, Vol.31, No.11, 2011, pp.1809-1823.

Gunasekaran and Ngai 2004

Gunasekaran, A., and Ngai, E.W.T., 'Information systems in supply chain integration and management', European Journal of Operational Research, Vol.159, No.2, 2004, pp. 269-295.

Karwan and Markland 2006

Karwan, K.R. and Markland, R.E., 'Integrating service design principles and information technology to improve delivery and productivity in public sector operations: The case of the South Carolina DMV', Journal of Operations Management, Vol.24, No.4, 2006, pp.347–362.

Lee and Ng 1997

Lee, H. L., & Ng, S. M., 'Introduction to the special issue on global supply chain management'. Production and Operations Management, Vol.6, No.3, 1997, pp. 191-192.

Lewis and Brown 2012

Lewis, M.A. and Brown, A.D., 'How different is professional service operations management? Journal of Operations Management', 30 (1-2), 2012, pp.1-11.

Malone 1987

Malone, T. W., 'Modeling coordination in organizations and markets'. Management science, Vol.33, No.10, 1987, pp.1317-1332.

Miguel-Dávila et al. 2014

Miguel-Dávila, J. Á., and Suárez-Barraza, M. F., 'Assessing the design, management and improvement of Kaizen projects in local governments'. Business Process Management Journal, Vol.20, No.3, 2014, (e-print ahead of paper).

Ministry of Justice 2011

Ministry of Justice, 'Modernising the Criminal Justice System – The CJS Efficiency Programme', 21 December 2011.

Radner and Bucci 2010

Radnor, Z. and Bucci, G. Evaluation of the Lean Programme in HMCS. AtoZ Business Consultancy, 2010.

Reiling

Reiling, D., Digitalisering in de rechtspraak, Strafblad p. 5.

Reiling 2009

Reiling, D., 'Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform', Leiden University Press: Leiden 2009, p. 59/60.;

Reiling 2012

Reiling, D., Technology In Courts In Europe: Opinions, Practices And Innovations. International Journal For Court Administration, June 2012.

Sahin and Robinson 2002

Sahin, F., & Robinson, E. P., "Flow coordination and information sharing in supply chains: review, implications, and directions for future research". *Decision Sciences*, Vol. 33 Nr.4, 505-536, 2002.

Simchi-Levi et al 2008

Simchi-Levi, D., Kaminsky, P., and Simchi-Levi, E., 'Designing and managing the supply chain', *Managing the Supply Chain* (2008).

Van der Vaart and Van Donk 2008

Van der Vaart, J.T. and Van Donk, D.P., 'A critical review of survey-based research in supply chain integration', *International Journal of Production Economics*, Vol.111, No.1, 2008, pp. 42-55.

Voss 2009

Voss, C.A. Case research in operations management. In: Karlsson, C. (ed.) *Researching Operations Management*. 1st edition 2009. Routledge: New York.

Zhang et al. 2011

Zhang, X., Van Donk, D.P. & Van der Vaart, T., 'Does ICT influence supply chain management and performance? A review of survey-based research'. *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.31, No.11, 2011, pp.1215-1247.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling wetenschappelijke begeleidingscommissie en onderzoeksgroep	158
Bijlage 2 Voorstudie digitalisering strafrechtketen in Nederland	159
Bijlage 3 Inhoud strafrechtdossier in de Nederlandse strafrechtketen	163
Bijlage 4 Informatiestromen t.b.v. strafrechtdossier in de Nederlandse strafrechtketen.....	164
Bijlage 5 Algemene kwaliteitseisen aan case study onderzoek	166
Bijlage 6 Interview protocol telefonisch interview	167
Bijlage 7 Interview protocol interviews in het buitenland	172
Bijlage 8 Digitale questionnaire.....	179
Bijlage 9 Databronnen in elk van de onderzochte landen	192
Bijlage 10 Landenrapport Denemarken (Engels).....	202
Bijlage 11 Landenrapport Engeland (Engels).....	223
Bijlage 12 Landenrapport Oostenrijk (Engels).....	255
Bijlage 13 Landenrapport Estland (Engels).....	274

Bijlage 1 Samenstelling wetenschappelijke begeleidingscommissie en onderzoeksgroep

Wetenschappelijke begeleidingscommissie

Prof. mr. P.A.M. Mevis, hoogleraar Strafrecht, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam (Voorzitter).

Dr. F.W. Beijgaard, senior wetenschappelijk medewerker, Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC), ministerie van Veiligheid en Justitie.

P. Vermeulen MSc, beleidsmedewerker, Afdeling Keteninformatievoorziening, Directie Veiligheid en Bestuur, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Veiligheid en Justitie.

Mw. mr. D. Bruin, promovendus, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

Mw. mr. Dr. A.D. Reiling, senior rechter, Rechtbank Amsterdam.

Prof. Dr. Ir. H. Reijers, professor Informatiesystemen, Departement Information Systems, Faculteit Wiskunde en Informatica, Technische Universiteit Eindhoven.

Onderzoeksgroep

Dr. Carolien de Blok, universitair docent, Departement Operations, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.
C.de.Blok@rug.nl, <http://www.rug.nl/staff/c.de.blok/>

Aline Seepma MSc, junior onderzoeker en promovendus, Departement Operations, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.
A.P.Seepma@rug.nl, <http://www.rug.nl/staff/a.p.seepma/>

Mr. Inge Roukema, junior onderzoeker, Departement Operations, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. Dr. Dirk Pieter van Donk, hoogleraar Operations Management, Departement Operations, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen.
<http://www.rug.nl/staff/d.p.van.donk/>

Prof. mr. Dr. Berend Keulen, hoogleraar Straf(proces)recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen.
<http://www.rug.nl/staff/b.f.keulen/>

Prof. mr. Dr. Rinus Otte, hoogleraar Organisatie van de rechtspleging en senior raadsheer Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.
<http://www.rug.nl/staff/m.otte/>

Bijlage 2 Voorstudie digitalisering strafrechterketen in Nederland

Om een beeld te krijgen van de informatiestromen en stand van zaken rondom digitalisering van informatie-uitwisseling in de Nederlandse strafrechterketen, hebben we in de uitgevoerde voorstudie voornamelijk interviews gehouden. Hiertoe hebben we gesproken met experts die vanuit een verscheidenheid aan functies en perspectieven met de strafrechterketen, en informatieoverdracht en digitalisering hierin, te maken hebben. Deze experts zijn voorgedragen door de Beleidsdirectie Veiligheid en Bestuur of zij zijn benaderd vanuit het eigen netwerk van de onderzoeksgroep. Tabel B2.1 geeft aan met wie er is gesproken. Tabel B2.2 vat samen hoeveel experts geïnterviewd zijn, vanuit welke ketenpartner zij afkomstig waren en vanuit welk perspectief (i.e. organisatorisch of juridisch) zij met name bij digitalisering betrokken zijn.

Relevante documentatie (rapporten, presentaties, opiniërende artikelen, (evaluatie)onderzoek, brieven) is verzameld vanuit de drie ketenpartners en vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie via de geïnterviewden, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) of via het internet, zie Tabel B2.3. Op basis van de verzamelde informatie zijn de organisatie van de strafrechterketen en de informatiestromen die zich afspelen tussen ketenpartners in kaart gebracht.

Tabel B2.1 – personalia en functies van geïnterviewde experts

Naam	Organisatie	Functie
Anja Verstappen	Arrondissementsparket Noord-Nederland	Beleidsmedewerker
Jan Eland	Arrondissementsparket Noord-Nederland	Hoofdofficier van Justitie
Martijn van Wees	Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden	Raadsheer
Peter Lemaire	Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden	Rechter en afdelingsvoorzitter
Rocus Brasz	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Programma Manager PROGIS programma informatievoorziening in de strafrechterketen
Daan de Koning	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Hoofd Keteninformatievoorziening
Willem Waslander	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Programmasecretaris eRechtsbestel
Wim Borst	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Senior beleidsadviseur
Gerrit Jan van 't Eind	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Projectleider USB project
Cor Honderd	Nederlandse Politie	Functioneel Beheerder vtsPN, Werkprocessen en opleidingen BVH
Dhoya Snijders	PBLQ	Information Management Trainee
Yola Park	Raad voor de Rechtspraak	Enterprisearchitect
Ton de Lange	Rechtspraak Nederland	Deelprogrammameerder K(waliteit) E(n) I(nnovatie)- Straf
Tony Rikken	Rechtspraak Nederland	Senior Rechter, betrokken bij DWS
Dick van Steenbeek	Rechtspraak Nederland	Directeur K(waliteit)E(n) I(nnovatie)
Natasja Wientjes	Spir-it	Unit Manager
Peter Tak	Universiteit van Nijmegen	Professor-Emeritus

Tabel B2.2 – aantal en type geïnterviewde experts in Nederland

Politie	#	OM	#	Rechtbank	#
Organisatie perspectief	1	Organisatie perspectief	1	Organisatie perspectief	1
Juridisch perspectief		Juridisch perspectief	1	Juridisch perspectief	1
Strafrechtketen brede organisaties					#
Beleidsniveau: juridisch					2
Beleidsniveau: organisatie					5
Organisaties voor keten-/informatieverbetering en innovatie					5
TOTAAL AANTAL GEINTERVIEWDEN					17

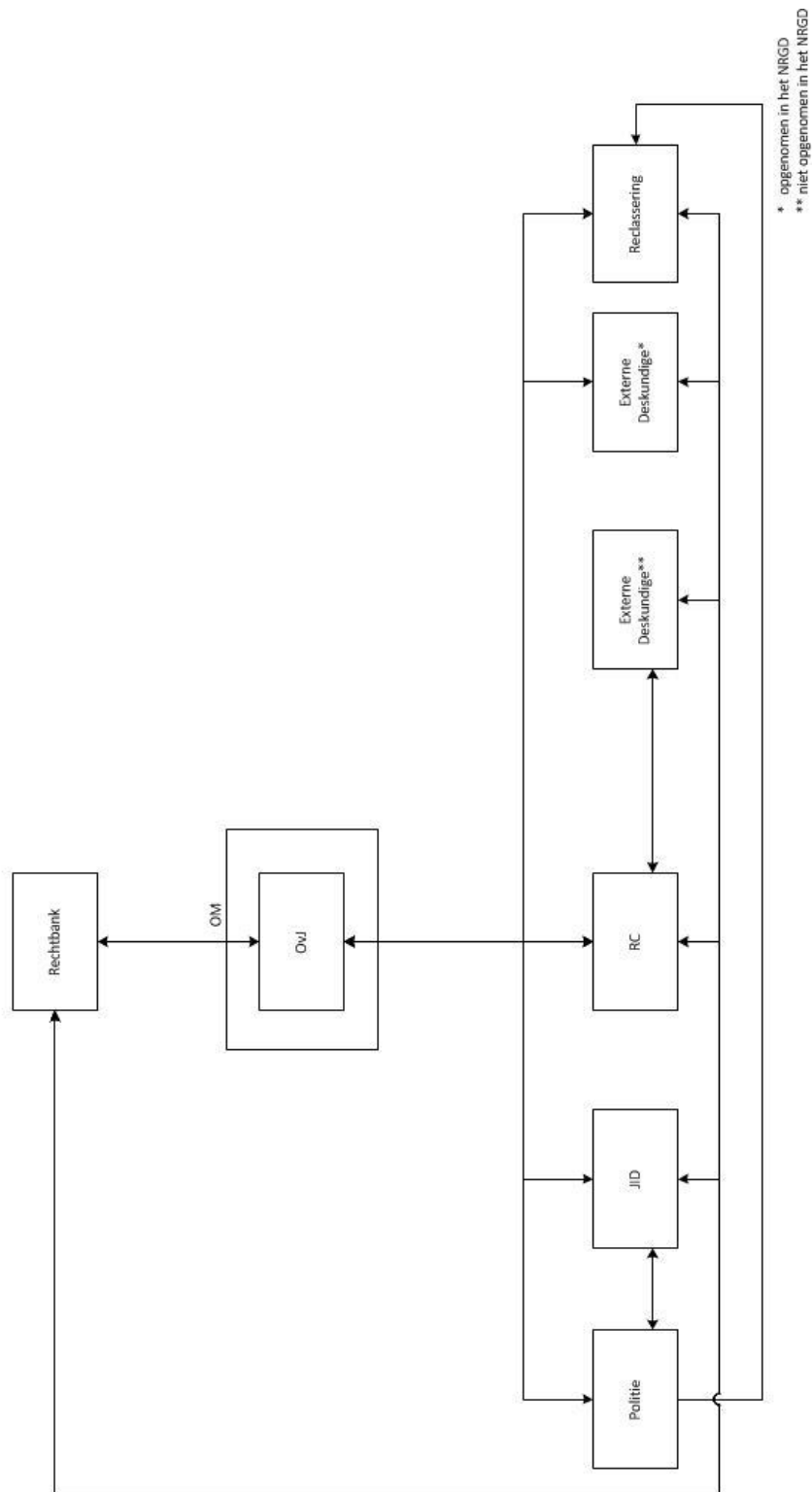
Tabel B2.3 – relevante literatuur

Relevante literatuur
Algemene Rekenkamer, 'Prestaties in de Strafrechtketen', SDU Uitgevers, 2012.
Borst, W., 'Jegens en Wegens – over persoonsgebonden informatie in de strafrechtketen', Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009.
Dommissie, B., 'Gelaagde berichtenuitwisseling in de strafrechtketen', september 2007.
Fabri, M. and Contini, F. (eds.): Justice and Technology in Europe. How IC is changing the judicial business, The Hague, 2001.
Koops, E.J. (red.), Strafrecht en ICT, Den Haag, SDU 2004.
Landelijk CIO-Office, 'Aanvalsprogramma informatievoorziening politie 2011-2014 – continuïteit, verbetering en vernieuwing', 19 september 2011.
Langbroek, P.M., Tjaden, M.I., 'Organising data exchange in the Dutch criminal justice chain', Transylvanian Review of Administrative Sciences, 28 E SI/2009, pp 8-26.
Lochem, G.J. van, 'Ketenstandaarden: Berichten uit de strafrechtketen', 11 juni 2007.
Lodder, A., Oskamp, A., 'ICT-toepassingen in het strafrecht', 10 juni 2008.
Lodder, A.R., Oskamp, A. En Duker, M.J.A., Informatietechnologische ondersteuning binnen het strafprocesrecht, IteR-rapport no. 36, Den Haag 2000.
Oskamp, A. and Lodder, A.R. (eds.), Information technology and lawyers, Springer 2008.
Oudenallen, P.E.A. van, Oudheusden, R. Van, 'Geboed door ketens – ketenintegratie met betrekking tot elektronische bewijsvoorzieningen binnen de strafrechtketen', 6 maart 2012.
Oudenallen, P.E.A. van, Oudheusden, R. Van, 'Herinrichtingsvoorstel documentlogistiek in de strafrechtketen', 13 juni 2012.
Reiling, D., Technology for justice, how information technology can support judicial reform, Leiden University Press, 2009.
Zuiderwijk, A.M.G., Cramer, B., Leertouwer, E.C., Termürhan, M., Busker, A.L.J., 'Doorlooptijden in de strafrechtketen', Cahier 2012-1, Den Haag: WODC 2012.

Bijlage 3 Inhoud strafrechtdossier (t/m vonnis in eerste aanleg) in de Nederlandse strafrechtketen

1. PV's Opsporingsambtenaren
 - a. Dvd's en CD-roms met verhoren/waarnemingen
2. Beslagleggingsstukken
3. Deskundigenrapport
4. Correspondentie tussen procesdeelnemers
5. Persoonsdossier
 - a. Strafblad (Justitiële documentatie)
 - b. Rapportages persoon verdachte
6. Stukken voorlopige hechtenis
7. PV's van (onderzoekshandelingen van) R-C
8. Stukken afkomstig van de benadeelde partij / het slachtoffer
 - a. Slachtofferverklaring
9. Stukken ter oproeping terechtzitting
 - a. Dagvaarding
 - b. Oproeping(en)
 - c. Akte van betekening
 - d. Brief ex art. 588a Sv
10. Klaagschriften
 - a. Bezwaarschrift tegen dagvaarding
 - b. Beklagen (bijv. tegen inbeslagname)
11. PV v.d. terechtzitting
 - a. Pleitaantekeningen
 - b. Requisitoir
12. Vonnis Rechtbank

Eerste Aanleg



Bijlage 5 Algemene kwaliteitseisen aan case study onderzoek

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten van het onderzoek ‘*Digitalisering in strafrechtketens*’ te bewaken, zijn er in de opzet en uitwerking van dit onderzoek verschillende maatregelen genomen.

Construct validiteit gaat over het correct operationaliseren van de concepten die bestudeerd worden. Lage constructvaliditeit zou in dit onderzoek betekenen dat we de verschillende aspecten van en praktijken rondom digitalisering en digitale informatie-uitwisseling in de context van de strafrechtketen niet accuraat in beeld hebben gebracht. Interne validiteit heeft te maken met het leggen van de juiste causale verbanden, waarbij kan worden getoond dat bepaalde condities of gebeurtenissen leidden tot andere condities of gebeurtenissen. Externe validiteit betreft de generalisatie van de bevindingen buiten de directe case studies. De betrouwbaarheid van een studie laat zien dat een studie, wanneer deze opnieuw zou worden uitgevoerd, zou leiden tot dezelfde inzichten. Het minimaliseren van mogelijke fouten en vooroordelen (bias) zijn daarin van belang.

In Tabel B5.1 is weergegeven hoe binnen dit onderzoek rekening is gehouden met deze algemene kwaliteitseisen rondom construct, interne en externe validiteit en betrouwbaarheid.

Tabel B5.1 – Maatregelen ten behoeve van validiteit en betrouwbaarheid

Kwaliteitscriterium	Genomen maatregelen binnen dit onderzoek	Onderzoeksfase
Construct validiteit (zijn de onderzoeks-variabelen op de juiste manier geoperationaliseerd)	Van tevoren definities rondom digitalisering vastgesteld met onderzoeksgroep en begeleidingscommissie Dataverzamelingsprotocol Meerdere dataverzamelingsmethoden Meerdere databronnen Meerdere onderzoekers	Onderzoeksdesign Dataverzameling
Interne validiteit (in hoeverre bestaan de verkregen inzichten en gelegde relaties daadwerkelijk)	Terugkoppeling van onderzoeksdata en resultaten aan respondenten ter verificatie Discussiebijeenkomsten binnen onderzoeksgroep Discussiebijeenkomsten met begeleidingscommissie	Data analyse
Externe validiteit (in hoeverre zijn de uitkomsten te generaliseren buiten de cases)	Bewuste selectie van landen op basis van overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse situatie Overkoepelende thema’s tussen landen uitgewerkt	Onderzoeksdesign Data analyse
Betrouwbaarheid (kunnen dezelfde uitkomsten verkregen worden wanneer het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd)	Gebruik van case study database Gebruik van dataverzamelingsprotocol Gebruik van uitwerkformats voor interviews en voor rapportage per land	Dataverzameling Data analyse

Bijlage 6 Interview protocol telefonisch interview

Interview information

Date	
Time	
Place	
Duration	
Initials interviewer	

Background information interviewee

Name	
Function	
Organisation	
Number of years of experience in the criminal justice chain	
Number of years of experience with digitalisation	

Introduction

Before we start introducing ourselves, we would like to start recording this interview. As indicated in the e-mail we sent before, we will record the interview. However, this recording will only be used for our research to be able to collect and analyse the data to eventually generate the research output. By all means, you will stay anonymous. We will ensure there is no 1-to-1 relationship to the things you said and the things written in the report. In other words, insights cannot be traced back to quotations of one person. After this research is finished, this recording will be erased.

We would like to start with a short introduction about ourselves. Sequentially, we will ask you to introduce yourselves. Then we will continue the conversation by asking you some questions.

Introduction Interviewers

We are Inge Roukema and Aline Seepma. On behalf of the Dutch Ministry of Justice, we conduct a research on digitalised information exchange in the criminal justice chain. Various European countries are already working with digitalised document exchange in (parts of) their criminal justice chain. The Dutch government wants to learn from the experiences gained in these countries. Therefore, enablers and barriers faced in the design, implementation and use of digital information exchange within the criminal justice chain will be investigated and analysed in four European countries. We focus on the information flows, information exchange and digitalisation initiatives within the criminal justice chain in your country.

Please, could you shortly introduce yourselves?

Purpose of the interview

The purpose of this telephone interview is to get more insights in the criminal justice chain of [country] and the digitalisation of this criminal justice chain. Besides, we use this interview to find leads and topics to focus on in the face-to-face interviews.

Questions

Not necessarily all questions will be literally asked, depending on the response of the interviewee and the knowledge and experiences the interviewee has relevant to the questions.

Are you / have you been involved with projects concerning the digitalisation of the criminal justice chain? *Tell us about this/these projects in general terms? What was your role / which particular expertise did you bring into these projects?*

How are you involved in the digitalisation of the criminal justice chain?

- Organisational
- Legally/judicial
- Technical (ICT)
- Policy

In this conversation, we do not want to talk about the digitalisation of the criminal justice chain in depth. However, we would like to ask some general questions to get a better picture of the criminal justice system/chain.

Which parties are involved in the criminal justice chain, who together compose a criminal case file?

What is the function of criminal case file?

How much value do the documents in the criminal case file have for the decision of the judge?

Is the decision of the judge primarily based on the documents in the criminal case file or on the evidence presented during the court session?

What is defined as digitalisation?

What is the overall level of digitalisation in the criminal justice system in your country?

Which parts of the chain make use of digitalization

Within partners/between partners

What is seen as the purpose of digitalisation?

Who initiated the digitalisation of the criminal justice chain, top-down or bottom-up?

When did this start?

Is there an overarching agency or program that is responsible for/ in charge of the digitalisation of the criminal justice chain in your country (not the Ministry of Justice)? *What other parties are involved? In what way?*

Wrap up

Ask the respondent:

Is there anything that still should be discussed?

Is there anything you would like to add?

Did you miss a certain question?

Reflect on the conversation

Reflect, summarise, etc.

Ask to the respondent:

Do you have any documents that would be relevant for our research?

Do you know others who do have relevant knowledge/experience on the subject of our research?

Only ask if necessary

What to expect after this interview

The interview will be processed in such a way that for the question asked a summarised answer will be provided. You can expect an e-mail with the summarised interview on paper. We would like to ask you to verify this and to provide your comments where needed.

Of course, the research is confidential and you will stay anonymous. This means, we will ensure the things you said during this interview cannot be directly related the report.

We are looking forward to our face-to-face interview, which is planned on.../ We would like to schedule a face-to-face interview in *week [period]*

Bijlage 7 Interview protocol interviews in het buitenland

Te nemen acties voor het interview plaatsvindt

Elke mogelijk te interviewen persoon ontvangt per mail een uitnodiging voor deelname. In de uitnodiging staat beschreven: doel van het onderzoek, datum en tijdstipopties, indicatieve vragen, een beschrijving van wat er met de verzamelde data gebeurt en contactgegevens van de onderzoekers.

Een aantal dagen na het verzenden van de mail, wanneer nog geen antwoord van de respondent is ontvangen, wordt er een mail ter herinnering gestuurd. Indien de respondent aangeeft niet te willen deelnemen, vraagt de onderzoeker naar mogelijke andere personen die dit wel zouden willen.

Wanneer de respondent aangeeft deel te willen nemen, stuurt de onderzoeker deze per mail een bevestiging en maakt een eerste afspraak voor telefonisch interview. Tevens wordt een datum, tijdstip en locatie (wanneer al bekend) afgesproken voor het interview op locatie. Daarnaast wordt aangegeven dat de gesprekken vertrouwelijk zijn en de bezoekers geheimhoudingsplicht hebben. Ook staat in deze mail aangegeven dat het interview zal worden opgenomen (omdat dit de uitwerking ervan vergemakkelijkt) en dat deze opname gewist wordt aan het einde van de looptijd van het onderzoek.

Een aantal dagen voor het interview stuurt de onderzoeker de respondent nogmaals een bevestiging met datum, tijdstip en locatie van het interview. Daarnaast dient er op de interviewlocatie een ruimte geregeld te zijn waar interviewer(s) en respondenten rustig, ongestoord kunnen zitten.

Te nemen acties tijdens het interview

Voorafgaand aan het interview informeert de onderzoeker of het akkoord is dat het interview wordt opgenomen. Vervolgens start de interviewer de opnameapparatuur. De interviewer geeft nogmaals kort uitleg over het onderzoek en vraagt of de respondent vooraf nog vragen heeft. Vervolgens wordt het interview gehouden op basis van het vooraf opgestelde interview topic-list (zie hieronder). Wanneer alle vragen gesteld zijn, vraagt de interviewer aan de respondent of deze nog informatie toe te voegen heeft aan hetgeen besproken is. Daarnaast wordt gevraagd of de respondent nog in bezit is van relevante documenten voor het onderzoek. Tijdens het telefonische interview wordt gevraagd of de respondenten nog contacten heeft relevant voor ons onderzoek, afhankelijk van het feit of we wel dan niet genoeg respondenten op locatie hebben. Vervolgens geeft de interviewer uitleg over het vervolg: het interview zal worden uitgewerkt en worden voorgelegd aan de respondent ter verificatie. Er wordt gevraagd of de naam, functie en organisatie van de desbetreffende persoon mag worden opgenomen in een bijlage van het rapport. Ook vraagt de onderzoeker of zij, wanneer zaken toch nog niet helemaal duidelijk zijn, contact mag opnemen met de geïnterviewde voor een aantal aanvullende vragen. Ten slotte wordt er aangegeven dat de respondent een mail kan verwachten met een link naar een online vragenlijst, waarvan wordt gevraagd of hij die naar zijn/haar collega's zou willen sturen. Na dit alles gezegd te hebben wordt de opnameapparatuur afgesloten.

Semi-gestructureerde interviewlijst face-to-face interviews

Interview information

Date	
Time	
Place	
Duration	
Initials interviewer	

Background information interviewee

Name	
Function	
Organisation	
Number of years of experience in the criminal justice chain	
Number of years of experience with digitalisation	

Introduction

Before we start introducing ourselves, we would like to start recording this interview. As indicated in the e-mail we sent before, we will record the interview. However, this recording will only be used for our research to be able to collect and analyse the data to eventually generate the research output. By all means, you will stay anonymous. We will ensure there is no 1-to-1 relationship to the things you said and the things written in the report. In other words, insights cannot be traced back to quotations of one person. After this research is finished, this recording will be erased. We would like to start with a short introduction about ourselves.

Introduction Interviewers

We are Inge Roukema and Aline Seepma. On behalf of the Dutch Ministry of Justice, we conduct a research on digitalised information exchange in the criminal justice chain. Various European countries are already working with digitalised document exchange in (parts of) their criminal justice chain. The Dutch government wants to learn from the experiences gained in these countries. Therefore, enablers and barriers faced in the design, implementation and use of digital information exchange within the criminal justice chain will be investigated and analysed in four European countries. We focus on the information flows, information exchange and digitalisation initiatives within the criminal justice chain in your country. Please, could you shortly introduce yourselves?

Purpose of the interview

This interview will continue our conversation by phone in more depth. The purpose of this interview to get insights in supply chain partner specific issues concerning digitalisation.

Questions

Not necessarily all questions will be asked. The questions asked depend on, what is already known by the interviewers, the response of the interviewee and the knowledge and experiences the interviewee has.

Contextual questions

Criminal justice chain

Which parties are involved in the criminal justice chain? (to check if there are other parties than in the Netherlands and to verify our findings)

How do these parties relate to each other?

To what extend are parties dependent on each other?

Bijv: police dependent on public prosecutor in investigation

To what extend are parties integrated with each other?

hierarchical relationships, trias politica

Criminal case file

What is the function of criminal case file?

How much value does the evidence/do the documents in the criminal case file have?

Is the decision of the judge primarily based on the documents in the criminal case file or on the evidence presented during the court session?

What does the criminal case file look like?

What is included in the criminal case file?

What is the content of the criminal case file?

How is the criminal case file structured?

Who decides on this structure?

Who makes this structure?

How is a criminal case file composed?

Which parties can provide input for the criminal case file, except from the police?

Who is responsible for which information?

Delivery of information

Content control of information (quality etc)

Digital working in the criminal justice chain

How do you define digital working?

What were the reasons to initiate digital working?

Who decided this?

What are the goals of digital working? (organisational, legal, ICT/technical)

What strategy is used?

What vision is used?

Which starting points / preconditions are taken into account?

What performance is strived for?

In which stage are you (supply chain-wide) with digital working?

Stages could be: everything on paper/ hybrid system/ paperless system/ exchange of information on paper/ only digital exchange of information/ full digital working (uniform system/1 database etc)/ digital working by only 2/3/4 parties of the criminal justice chain/ digital working only in first instance or also in appeal etc.

Which stages did you already pass?

What are the next steps to take?

How is the organisation of digital working arranged? **Why?**

Centralised

Who is in charge? / Is there a coordinating party?
 To what extent are the criminal justice chain parties involved?
 What responsibilities do they have?
 How do parties align?
 Do you build from scratch or build further on old systems?
 Do you build incremental or radical towards digital working?
 Decentralised
 Is there a coordinating party?
 To what extent are the criminal justice chain parties involved?
 What responsibilities do they have?
 How do parties align?
 Do you build from scratch or build further on old systems?
 Do you build incremental or radical towards digital working?
 What are the results of digital working in relation to these goals and how are those measured?
 In terms of efficiency
 In terms of quality
 In terms of ...
 Which aspects did influence the design, implementation and/or use of digital working in the criminal justice chain?
 What are (supply chain-wide) barriers concerning digital working? (e.g. adjusting laws, adjusting systems, adjusting organisations, adjusting working procedures)
 Which barriers did you eliminate?
 How did you do this?
 What are the current barriers?
 In which way are the courts of appeal involved in the digitalisation (in general)?
 How is the alignment between the court of appeal and other parties concerning the digital information exchange? E.g. quality of information / information exchange/ completeness criminal case file etc
(in NL is nu door ZSM minder kwaliteitscontrole op de inhoud van dossier wanneer de verdachte in hoger beroep gaat, bijv zit het verzet/vonnis er wel in?)
 To what extent was the organisation of digital working based on a supply chain perspective?
 Which perspective was most important? (organisational, legal, ICT/technical)
 If you knew back then, what you know right now, what would you have done differently?

Supply chain partner specific questions

Criminal case file

What documents/information do you add to the criminal case file?
 Which criteria do you take into account?
Bijv. Authenticiteit/ Integriteit/ Veiligheid/ Betrouwbaarheid/ Volledigheid/ Herleidbaarheid/ Chain of custody
 What systems do you use to put together the criminal case file?
 Do you use one uniform system or different systems?
 Do the systems differ within your organisation (between various [police/prosecutor/court] offices)?
 In what form is information delivered from one to another party?
 Paper/digital/hybrid?
 How is information exchanged between parties (between [police and prosecutors / prosecutors and court])?
 How are judicial characteristics guaranteed? e.g. authenticity, integrity, safety, reliability, completeness, traceability, chain of custody?

Digital working

What were your goals (organisational, legal, ICT/technical)?

In which stage are you with digital working?

Which stages did you already pass?

What are the next steps to take?

Which facilities are available for digital data exchange/digital working?

How did you achieve digital working?

Which steps did you take?

organisational/legal/ICT/technical

Which criteria, warranties, conditions, safeguards were/are had to be taken into account?

How did you ensure these?

How did you align with direct criminal justice chain parties in terms of information exchange/sharing?

In terms of information facilities

In terms of similarity in definitions

In terms of output/input alignment

How did you incorporate quality control of the digitalised information? (completeness, timeliness, correctness)

How and by whom are these mistakes corrected/shortcomings recovered?

Is it possible to track and trace the information to find the origin?

How do you deal with physical evidence?

How do you deal with multi-media, e.g. video, audio, etc.?

What is your interest as organisation in digital working?

Experiences with digital working

What are the experiences with digital working in the criminal justice chain?

Positive experiences/ Negative experiences

Which aspects did influence the design, implementation and/or use of digital working at *[the police, prosecutors office, court]*?

What are barriers concerning digital working (organisational, legal, ICT/technical)?

Which barriers did you eliminate?

How did you do this?

What are the current barriers?

What are enablers concerning digital working (organisational, legal, ICT/technical)?

Which enables did you ensure?

How did you do this?

What are the outcomes of digital working? (organisational, legal, technical)

What are positive/negative unexpected outcomes?

Is this quantified in documentation/statistics/etc?

If you knew back then, what you know right now, what would you have done differently?

Wrap up

Finishing question

Ask the respondent:

Is there anything that still should be discussed?

Is there anything you would like to add?

Did you miss a certain question?

Reflect on the conversation

Reflect, summarise, etc.

Ask to the respondent:

Do you have any documents that would be relevant for our research?

Do you have any documents that would support the answers you gave in this interview?

What to expect after this interview

The interview will be processed in such a way that for the question asked a summarised answer will be provided. You can expect an e-mail with the summarised interview on paper. We would like to ask you to verify this and provide any comments where needed.

Of course, the research is confidential and you will stay anonymous. This means, we will ensure the things you said during this interview cannot be related the report directly. However, we would like to record your name, function and organisation in an appendix of the final report. Is this fine by you? Again, we ensure there is no 1-to-1 relationship to the things you said and the things written in the report. Results will never be presented on individual level. At last, we would like to ask you if we could ask you additional questions (by e-mail), if required. If you have any additional remarks, comments, please let us know.

Bijlage 8 Digitale questionnaire

Introduction

Dear Sir/Madam,

On behalf of the Dutch Ministry of Justice, the University of Groningen (Faculty of Law and Faculty of Economics and Business) conducts research on digital information exchange in the criminal justice chain. The aim of the research is to investigate initiatives, experiences, obstacles and best practices of the digital data exchange in the criminal justice chain. Based on a comparative study across four European countries (Denmark, England, Austria, Estonia) the Dutch Ministry of Justice aims to improve the performance of the Dutch criminal justice chain.

The first part of the research consisted of conducting interviews with the main actors in the criminal justice chain, observing practices of the criminal justice system and studying reports of each of the four countries. The second part of the research is this survey, that is meant to enable us to further generalize our findings across a wider population of knowledgeable people.

We appreciate your willingness to share your knowledge with us by answering this questionnaire. The questionnaire contains two sections: the digitalization within your organization and the digitalization of the criminal justice chain as a whole. The survey will take about 10-15 minutes.

All answers will be treated anonymously and individual answers will only be visible to the researchers. If you would be interested in the final findings of the study, please provide your email address at the end of the survey and we will submit (expected in November, 2014) an English summary, English country reports and the final report (in Dutch) once the report has been offered to the Dutch Research and Documentation Center of the Ministry of Justice.

Thank you in advance for your cooperation.

Kind regards,

Aline Seepma MSc
Inge Roukema LLM
Dr Carolien de Blok
Prof. Dr Dirk Pieter van Donk

For questions, please send an e-mail to: a.p.seepma@rug.nl

Definitions:

Criminal Justice Chain is defined as the chain of activities performed by different organizations, which leads towards a verdict or another way (e.g. disposal) of completing the criminal case.

Criminal Case File is defined as the collection of information (documents, multi-media, etc.) that are concerned with one particular criminal case.

Digitalization (within criminal justice) is defined as the conversion of physical reporting, sharing and accessibility of criminal case file documents towards digital reporting, sharing and accessibility of criminal case file documents.

Digital information exchange of the criminal case file is defined as accessing, delivering and sharing information concerning the criminal case file digitally

Digital information exchange in the criminal justice chain

The following questions concern the information exchange on the criminal case file WITHIN your own organization.

How is information concerning criminal case files exchanged WITHIN your organization?

- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

Overall, how do you perceive the exchange of information concerning the criminal case file WITHIN your organization?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

Please provide your motivation, briefly:

The following questions concern the change of juridicial and technical aspects WITHIN your organizations.

What juridical aspects (conditions, warrantees, criteria) had to be taken into account when digital information exchange concerning the criminal case file was introduced WITHIN your organization? Please provide three important aspects below.

Juridicial aspect 1

Juridicial aspect 2

Juridicial aspect 3

What technical (ICT) aspects (conditions, warranties, criteria) had to be taken into account when digital information exchange concerning the criminal case file was introduced WITHIN your organization? Please provide three important aspects below.

Technical aspect 1

Technical aspect 2

Technical aspect 3

How has digital information exchange concerning the criminal case file WITHIN your organization affected your work/job? Please indicate to what extent you agree with the statements below:

	Strongly Agree	Agree	Neither Agree nor Disagree	Disagree	Strongly Disagree
I receive information that I need from my colleagues more quickly.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I can provide others in my organization with information more quickly.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The cooperation between myself and colleagues has improved.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Work has become more complicated.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have a better overview of the work I have to do.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have a better overview of what my colleagues are doing with my	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

input.					
I make less mistakes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have to do less rework.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The quality of information has improved.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The quality of communication has improved.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have less trouble finding the information that I need to do my job.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
It takes less time to do my job.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overall, I am satisfied with how the digital information exchange in my organization is arranged.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

The following questions concern the information exchange on the criminal case file in the criminal justice chain as a whole(i.e. between police-prosecution-court). Please answer the statements with yes or no. If you work in the organization mentioned in the question, please fill in no.

I exchange information with the Police

- ☐ Yes
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with the Police How is information exchanged with the Police

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with the Police?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

I exchange information with the Public Prosecution Service

- ☐ Yes
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with the Public Prosecution Service.
How is information exchanged with the Public Prosecution Service?

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with the Public Prosecution Service?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

I exchange information with the Courts in first instance

- ☐ Yes
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with the Courts in first instance.
How is information exchanged with the Courts in first instance?

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with the Courts in first instance?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

I exchange information with the Court of Appeal

- ☐ Yes
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with the Court of Appeal. How is information exchanged with the Court of Appeal?

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with the Court of Appeal?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

I exchange information with the Probation Service

- ☐ Yes
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with the Probation Service. How is information exchanged with the Probation Service?

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with the Probation Service?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

I exchange information with Defence

- ☐ Yes
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with Defence. How is information exchanged with Defence?

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with Defense

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

I exchange information with another organization

- ☐ Yes, namely _____
- ☐ No

As provided in the previous question, you exchange information with *the other organization*. How is information exchanged with *the other organization*

- ☐ only paper
- ☐ mainly paper
- ☐ paper and digital
- ☐ mainly digital
- ☐ only digital

How do you perceive the exchange of information with *the other organization*?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

Overall, how do you perceive the exchange of information concerning the criminal case file in the OVERALL criminal justice chain?

- ☐ excellent
- ☐ good
- ☐ average
- ☐ below average
- ☐ poor

Please provide your motivation, briefly:

The following questions concern the change of juridicial and technical aspects of the OVERALL criminal justice chain.

What juridicial aspects (conditions, warrantees, criteria) had to be taken into account when digital information exchange concerning the criminal case file was introduced in the overall criminal justice chain? Please provide three important aspects below

- Juridicial aspect 1
- Juridicial aspect 2
- Juridicial aspect 3

What technical (ICT) aspects (conditions, warranties, criteria) had to be taken into account when digital information exchange concerning the criminal case file was introduced in the overall criminal justice chain? Please provide three important aspects below.

- Technical aspect 1
- Technical aspect 2
- Technical aspect 3

How has digital information exchange concerning the criminal case file in the OVERALL criminal justice chain affected your work/job? Please indicate to what extent you agree with the statements below:

	Strongly Agree	Agree	Neither Agree nor Disagree	Disagree	Strongly Disagree
I receive information that I need from criminal justice partners more quickly.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I can provide criminal justice partners with information more quickly.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The cooperation between myself and my criminal justice partners has improved.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The exchange of information with my criminal justice partners has become more difficult.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have a better overview of what my criminal justice partners are doing with my	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

input.					
I make less mistakes now digital information exchange is introduced in the criminal justice chain.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have to do less rework now digital information exchange is introduced in the criminal justice chain.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The quality of exchanged information with my criminal justice partners has improved.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
The quality of communication with my criminal justice partners has improved.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I have less trouble finding the information that I need to do my job.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
It takes less time to do my job.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overall, I am satisfied with how the digital information exchange in the criminal justice chain is arranged.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

If you had the means to further improve the digital information exchange concerning the criminal case file in the criminal justice chain, what would be the first step you would take?

Please, fill in the following questions about your own work.

What organization do you work for?

- ☐ Police
- ☐ Public Prosecution Service
- ☐ Court
- ☐ Court of Appeal
- ☐ Probation Service
- ☐ Other, namely _____

What is your function?

For how many years do you already work in this function?

- ☐ less than 1 year
- ☐ 1 - 5 years
- ☐ 5 - 10 years
- ☐ more than 10 years

What is your gender?

- ☐ Male
- ☐ Female

What is your age?

- ☐ < 20
- ☐ 20 - 24
- ☐ 25 - 34
- ☐ 35 - 44
- ☐ 45 - 54
- ☐ 55 - 64
- ☐ 65 >

What country do you live in?

- ☐ Austria
- ☐ Denmark
- ☐ England
- ☐ Estonia
- ☐ Other, namely _____

Thank you for answering the questions. If you have any additional comments about digital information exchange in the criminal justice chain, which you could not report in the previous questions, please use the following text box:

If you would like to receive the final findings of this research, please fill in your e-mailaddress below. (Your e-mailaddress will only be used for sending the final report and filling in your e-mailaddress will have no influence on your anonymity)

Bijlage 9 Databronnen in elk van de onderzochte landen

Detailoverzicht Denemarken

Geïnterviewden in de periode 1 april 2014 tot en met 3 april 2014:

Naam	Organisatie	Functie
Karen Laursen	Domstolsstyrelsen	Adviseur
Holger Bohmers Smith	Ministerie van Justitie	Adviseur
Sten Bertelsen	Rigsadvocaten	Projectleider IT-projecten
Hans-Erik Foght	Rigspolitiet	Projectleider IT-projecten
Tove Rasmussen	Rigsrevisionen	Senior Consultant
Martin Dysgaard	Rigsrevisionen	Senior Consultant

Observaties:

Wat	Waar	Wanneer
Bijwonen strafrechtzitting	Domstolsstyrelsen	2 april 2014

Documenten ten behoeve van voorstudie:

Achtergrond documenten
Council of Europe, 'ICT in judicial system Denmark', 26 July 2007
Courts Cooperation Forum, 'The treatment of special cases of violence and rape cases', 7 May 2008
Court Administration, 'Working group on faster processing of criminal cases brought before court', 20 April 2012.
De Rechtspraak, 'De Rechtspraak internationaal bezien: Nederland en Denemarken vergeleken', Rechtstreeks nr 1, 2005.
Director of Public Prosecutions, 'Access to cases for police and prosecution', Announcement No 4/2010, 12 October 2010.
Domstolsstyrelsen, 'Courts Cooperation Forum (Domstolenes Samarbejdsforum – formalsbeskrivelse)'
Rigsrevisionen, 'Note on the report of the police IT-system POLSAG', August 2013.
Rigsrevisionen, 'Revising the police', August 2009.
Rigsrevisionen, 'The user-friendliness and user involvement in the development of e-government services in Denmark', October 2013

Documenten in data-analyse:

Geanalyseerde documenten
Court Administration, Court Circular No.16, Theme on media, February 2014, www.domstol.dk
Court Administration, Action Plan Courts Administration 2013, December 2012
Domstolsstyrelsen, 'Danmarks Domstoles handlingsplan 2013', December 2012.
Minister of Justice, report 31 March 2013, Finance Ministers statement of 17 June 2013, Note on the report of the Rigsrevisionen about Police's IT system Polsag.
Rigsrevisionen, Police IT system Polsag, March 2013
Rigsrevisionen, Report on the criminal chain, January 2014
P.J.P Tak & J. Fiselier e.a., Denemarken – Nederland, de rechtspleging vergeleken, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.
The Danish Agency for Digitisation, 'The digital path to future welfare. eGovernment strategy 2011-2015', Copenhagen 2011.
The Danish Government/Danish regions/Local GOvernment Denmark, 'eGovernment strategy 2011-2015 Denmark, The digital path to future welfare', August 2011.

Detailoverzicht Engeland

Geïnterviewden in de periode 14 april 2014 tot en met 18 april 2014:

Naam	Organisatie	Functie
Federico Iannacci	Canterbury Christ Church University	Onderzoeker
Bill Blackburn	CGI	Business Consultant for CPS
Ben Widdicombe	Criminal Justice System	Projectmanager CJS Efficiency Programme
Steve Walmsley	Crown Prosecution Service	Officier van justitie
Simon Clements	Crown Prosecution Service	Directeur Digital Business Programme
John Tanzer	Croydon Crown Court	Strafrechter
Paul McGladrigan	Her Majesty's Court & Tribunals Service	Head of Crime (Noord-West Engeland)
Mark Osborne	Home Office Technology Directoraat	Senior Project Manager
Steve Wade	Ministry of Justice	Adjunct-directeur, CJS Business Strategy
James Brereton	Ministry of Justice	Senior Strategisch Adviseur, CJS Digital Strategy Team
Vanessa Watling	Ministry of Justice	Hoofd CJS Digital Strategy Team
Paul Sachs	Netmaster Solutions Ltd - Caselines	Directeur

Observaties:

Wat	Waar	Wanneer
Demonstratie IT systeem Courts en Caselines	Croydon Crown Court	14 april 2014
Bijwonen strafrechtzitting (zonder jury)	Croydon Crown Court	14 april 2014
Bijwonen strafrechtzitting (met jury)	Croydon Crown Court	14 april 2014
Demonstratie IT systeem CaseLines	Croydon Crown Court	17 april 2014

Documenten ten behoeve van voorstudie:

Achtergrond documenten
Criminal Justice System, 'guidelines on digital working for Defence Practitioners', October 2012.
Crown Prosecution Service, 'Business Plan 2013-2014', CPS 2013.
Crown Prosecution Service, 'The Director's Guidance on Charging 2013 – fifth edition', May 2013.
J. Higgins, 'The Digital Court', Civil Service Quarterly, October 2013.
Home Office and national Policing Improvement Agency, 'Mobile Technology in Policing', 27 January, 2012.
HM Courts & Tribunals Service, 'Business Plan 2013-2014', 2013.
HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 'CPS Core Quality Standards Monitoring Scheme', March 2012.
HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 'CPS Optimum Business Model', July 2012.
HMIC, HMCPSI, 'Getting Cases Ready for Court', July 2013.
Ministry of Justice, 'Modernising the Criminal Justice System – The CJS Efficiency Programme', 21 December 2011.
Ministry of Justice, 'Swift and Sure Justice: The Government's Plans for Reform of the Criminal Justice System', July 2012.
Ministry of Justice, 'Transforming Rehabilitation – A Strategy for Reform', May 2013.
National Audit Office, 'Administration of the Crown Court', 6 March 2009.
National Audit Office, 'The introduction of the Streamlined Process', 2 November 2011.
National Audit Office, 'The criminal justice system: landscape review', 7 March 2014.

Geanalyseerde documenten
CGI, 'Annual Report. Compass April 2012 – March 2013.', CGI group inc. 2013.
Criminal Justice System, 'Defence practitioner FAQ version 3.92', 18 May 2012.
Criminal Justice System, 'Legal Guidance on digital working across the Criminal Justice System', October 2012.
Criminal Justice System, 'CJS Efficiency Programme Newsletter', Issue 4, January 2014.
Criminal Justice System, 'Criminal Justice System Digital Business Model', April 2014.
Crown Prosecution Service, 'CPS Annual Report and Resource Accounts 2010-2011: Technology – T3', CPS 2010.
Crown Prosecution Service, 'CPS Business Plan 2011-2012', CPS 2011.
Director of Public Prosecution, 'The Director's Guidance on Charging 2013: Guidance to Police Officers and Crown Prosecutors', CPS May 2013.
HMIC & HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 'Stop the Drift 2: A Continuing Focus on 21 st century Criminal Justice', June 2013.
Home Office, 'Have you got what it takes? Working with and holding your chief constable to account.', Home Office November 2011.
Home Office, 'Have you got what it takes? Your role as police and crime commissioner (PCC).', Home Office November 2011.
F. Iannacci, 'Routines, artefacts and technological change: investigating the transformation of criminal justice in England and Wales.' <i>Journal of Information Technology</i> , 2014.
C. James, B. Blackburn, J. Zeller, D. Maharaj, 'Police/CPS XML Interface Version 2 – Business Process Document', Logica 2012.
Ministry of Justice, 'Modernising the Criminal Justice system: CJS Efficiency Programme', December 2011.
Ministry of Justice, 'Transforming the CJS. A Strategy and Action Plan to Reform the Criminal Justice System', June 2013.
National Audit Office, 'Improving the Criminal Justice System: lessons from local change projects', May 2012.
Ryder, P. McGladrigian & N. Afzal, 'Are you ready to work digitally?', Criminal Justice System Efficiency Programme, Govnet Communications 2013.
Walmsley, 'Information Management within CJS: England & Wales', Crown Prosecution Service 2012.

Detailoverzicht Oostenrijk

Geïnterviewden in de periode 28 april 2014 tot en met 29 april 2014:

Naam	Organisatie	Functie
Norbert Reinwald	Bundesrechenzentrum	Organisator automatisering van gerechtelijke procedures
Friedrich Forsthuber	Landesgericht für Strafsachen	Strafrechter en voorzitter van het regionaal Hof van Strafrechtzaken in Wenen
Christian Gesek	Ministerie van Justitie	Senior officier van justitie
Bernd Ziska	Staatsanwaltschaft	Officier van justitie
Matthias Purkart	Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft	Officier van justitie

Observaties:

Wat	Waar	Wanneer
Demonstratie ELC, CDS	Staatsanwaltschaft	29 april 2014
Demonstratie EliAs	Staatsanwaltschaft	29 april 2014
Bijwonen strafrechtzitting	Staatsanwaltschaft	29 april 2014
Demonstratie Normfall	Staatsanwaltschaft	29 april 2014

Documenten ten behoeve van voorstudie:

Achtergrond documenten
Bundesrechenzentrum, 'e-Justice Konferenz: Grenzüberschreitende Digitalisierung', 29 January 2014.
Court of Auditors, 'Information Technology for BMI – IT project PAD', 2 September 2011.
Federal Ministry of Justice, 'IT strategy of the Austrian Judicial', 8 May 2010.
F. Rödlich, 'powerpoint e-Codex – e-justice communication via online data exchange', 16 January 2014.
M. Schneider, 'powerpoint Austrian Court Administration', 2013.

Documenten in data-analyse:

Geanalyseerde documenten
Federal Ministry of Justice, 'The Austran Judicial System', Publisher Fereal Ministry of Justice 2013.
The Austrian Criminal Procedure, 2010
Federal Ministry of Justice, 'The use of IT wihtin Austrian Justice', January 2014.
Federal Ministry of Justice and Federal Computing Centre, 'Presentation EliAs & Co, iTop@Sta & iTop@Sta2', 9th July 2013.
M. Glatz, 'Powerpoint Justiz 3.0 Strategic Initiative', 2013.
M. Schneider, 'Powerpoint e-justice – datahighway of Austrian Courts'.

Detailoverzicht Estland

Geïnterviewden in de periode van 12 mei 2014 tot en met 16 mei 2014:

Naam	Organisatie	Functie
Angelika Sarapuu	Ministerie van Justitie	Juridisch adviseur
Bert Blöss	Ministerie van Justitie	Juridisch adviseur
Rasmus Karja	Ministerie van Justitie	Juridisch adviseur
Tristan Ploom	Openbaar Ministerie	Officier van justitie
Virgo Riispapp	Police	IT projectleider
Kätlin Keinast	Centre of registers and information systems (RIK)	Hoofd internationale relaties
Sven Jenses	Centre of registers and information systems (RIK)	Project Manager bij Software Development Department
Tatjana Matias	Centre of registers and information systems (RIK)	Consultant Case Management and Enforcement Information Systems Department
Reelika Reemaa	Centre of registers and information systems (RIK)	Consultant Case Management and Enforcement Information Systems Department
Evar Sömer	Centre of registers and information systems (RIK)	Consultant Case Management and Enforcement Information Systems Department
Kadri Pärn	Tartu Court House	Secretaris/griffier
Ingeri Tamm	Tartu Court House	Strafrechter

Observaties:

Wat	Waar	Wanneer
Demonstratie E-file	eRIK	13 mei 2014
Demonstratie Public E-file	eRIK	13 mei 2014
Demonstratie KIS en KIS2	eRIK	13 mei 2014
Bijwonen strafrechtzitting	Tartu Court House	14 mei 2014
Demonstratie KRMR	Prosecutor General's Office	16 mei 2014

Documenten ten behoeve van voorstudie:

Achtergrond documenten

Ministry of Justice, Ministry of the Interior, The Police Board, 'Law enforcement in the field of information architecture and analysis of the technological direction', 21 February 2005

Documenten in data-analyse:

Geanalyseerde documenten
Centre of Registers and Information Systems, 'What is the E-File?', Talinn 2010.
Price Waterhouse Cooper (Ministry of Justice, Ministry of Interior, Police Board) , Law enforcement in the field of information architecture and Analysis of the technological direction, 21th of February 2005
Riigikogu, 'Code of criminal Procedure', 27 February 2014.
V. Valitsus, 'Statutes of the E-File System', 20 November 2011.
A single procedural information system for law enforcement authorities – eFile http://www.riso.ee/aastaraamatud/en/pub/2006it/docs/4.2.htm
Criminal justice system of Estonia, egov.ee

Country Report Denmark

Table of contents

Reading guide	204
Chapter 1. The Criminal Justice System	205
1.1. Parties in the criminal justice chain.....	205
1.2. Criminal case file.....	206
1.3 Digitalisation in the criminal justice chain.....	207
Chapter 2. POLSAG: digitalisation within the National Police.....	210
2.1. POLSAG	210
2.2 Required inputs to and prerequisites for the POLSAG project	210
2.3. Results of the POLSAG project: incorporating lessons learned.....	213
Chapter 3. Datafølgersedlen: digitalisation initiated by the Court.....	216
3.1. Datafølgersedlen.....	216
3.2. Required inputs to and prerequisites for Datafølgersedlen.....	216
3.3 Results of Datafølgersedlen	217
Chapter 4. Insights resulting from past digitalisation projects	219
4.1. Approach towards digitalisation	219
4.2 Required inputs and prerequisites for IT projects.....	220
4.3. Roles and responsibilities	221

Reading guide

This report has been written in English since it has also been shared with and validated by the people in Denmark who participated in our study.

Chapter 1 provides an introduction to the criminal justice system of Denmark. The following topics are covered: the parties in the criminal justice chain, the role of the criminal case file and digitalisation in the criminal justice chain in general. Chapters 2 and 3 contain the description of two digitalisation projects, called POLSAG and Datafølgesedlen. These projects have been conducted by the National Police and the Courts respectively. The set-up as well as organisational and technical learning points of these projects are covered. The judicial learning points are underexposed, since these projects were discontinued before the implementation phase. Both projects are described on the basis of the reference model that was developed in chapter 2 of our overall study report, as such covering the service and digitalization strategy aimed for, the inputs to and prerequisites for the digitalisation process, the digitalisation process itself and its outcomes. Chapter 4 describes changes in the strategy and approach towards digitalisation in the criminal justice chain as a whole that took place as a result of the two digitalisation projects.

The information provided in this country report is based upon multiple data sources. First, desk research was done to prepare the country visit. During the country visit, six interviewees were questioned to gather the information about the digitalised information exchange in the criminal justice chain, for a full list of the interviewees see appendix 9. Moreover, the researchers did one observation of a court hearing. Finally, the information given by the interviewees is supported by documents, and websites the interviewees provided to the researchers.

Chapter 1. The Criminal Justice System

In this chapter, an introduction to the Danish criminal justice system is provided. The parties that are involved in the criminal justice chain are described as well as the relationship between these parties and between these parties and the Ministry of Justice. Subsequently, the role of the criminal case file in the criminal justice system is described. The information flows required to compose a criminal case file are shown both in general terms and from a digitalisation point of view.

1.1. Parties in the criminal justice chain

The four main organisations in the Danish criminal justice system are: the National Police (Rigspolitiet), the Public Prosecution Service (Rigsadvokaten), the Courts (Domstolsstyrelsen), and the Prison and Probation Service (Kriminalforsorgen).⁷¹ Together, these organisations deal with all aspects of the final settlement of criminal cases. The Ministry of Justice is responsible for the criminal justice organisations.

The Constitutional Act of Denmark is based on the principle of separation of powers into three independent branches to prevent the abuse of power: the Legislative power, exercised by the Parliament, together with the Government, the Judicial power, exercised by the Courts, and the Executive power, exercised by the Government, which includes the Police and Public Prosecution Service.⁷² The Police and the Public Prosecution service are closely related, especially on a local level. The relationship between the Court and Public Prosecution Service is more distant, partly because of the doctrine of the separation of powers.

The National Police is headed by the National Commissioner. The national organisation is divided into 12 districts that act on a local level. The districts are accountable to the National Commissioner. The Public Prosecution Service is also nationally organized and headed by the Director of Public Prosecution. It is further divided into two units of Regional Public Prosecutors, that are each accountable for all 12 local prosecution services headed by Local Commissioners. These 12 Local Commissioners – who are also head of the 12 local police districts – are responsible for the investigation of criminal cases as well as the prosecution of these cases in court. Each local prosecution service is located in the same building as the local police. Being located close to each other, enables the local prosecution to control the quality and legality of the police work. Moreover, this close proximity enables cooperation in major criminal cases, because a prosecutor will be assigned to a case to direct the police in the investigation. Despite integration of their working processes the performance management and governance systems are separated. The Regional State Prosecutors supervise the Local Commissioners to ensure independent and correct execution of their tasks with respect to legislative conditions. All in all, the Local Commissioner has a unique position as he/she has to report to the Regional State Prosecutors and the Director of Public Prosecution concerning prosecution tasks as well as to the National Commissioner concerning investigation and other police tasks. The relationship between the National Police and Public Prosecution (both on local and national level) as well as the relation of both these parties with the minister of Justice is visualised in Figure B10.1.

⁷¹ The prison and the probation service are not incorporated in this research.

⁷² http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/The_separation_of_powers.aspx



Figure B10.1 - Danish police and public prosecution

The judiciary is organised in a three level hierarchical system. There are 24 district courts which deal with criminal cases in first instance either through a single judge or through a panel of judges. Then there are two High Courts (of Eastern Denmark and of Western Denmark) which deal with more serious criminal cases in first instance. In addition, the High Courts act as court of appeal for district court cases. The High Courts always deal with cases through a panel of judges, the composition of which depends on the case being handled. On the highest level, there is one Supreme Court, acting as court of appeal for cases that are handled by the Higher Courts in first instance, and acting as third level for district court cases. The Courts are organisationally independent from the Ministry of Justice meaning that the Ministry cannot make directions to the Courts and judges are completely independent regarding their decisions. However, there is some administrative dependence since the Ministry of Justice administrates the Courts' budget.

1.2. Criminal case file

The criminal case file is the collection of evidence concerning a particular criminal case against a defendant. In principle, the criminal case file in itself may not be used as evidence. All evidence must be, in principle, presented during the trial in court. Prior to the trial, the judge(s) will not see the criminal case file except for very complex and large cases.⁷³ The criminal case file will mainly be used by the prosecutor to see if there is enough evidence against the defendant, to decide which offense the defendant will be charged with, and to know which witnesses must be heard during the trial.

The composition of a criminal case file starts with a report from the police about a committed crime. An investigation will start if the police decides to make a case of a crime reported. All police activities are reported in one national IT system. For the creation of these reports, a legacy system is used.⁷⁴ This documents and records management system in its setup reflects a paper-based criminal case file. It cannot be used to send documents from one party in the criminal justice chain to the other. So, when the police investigation is finalised, the criminal case file is printed. Thereafter, the pages

⁷³ Tak & Fiselier 2004, p. 46.

⁷⁴ A legacy system is an IT system that it still working but actually too old or outdated to optimally support working processes, it is ready to be replaced.

are numbered by hand, and a stamp or wet signature is put on it; both serve as proof of authenticity. The original case file and two copies are transferred to the prosecutor: one copy for the prosecutor himself, one copy for the defendant, and the original for the court. Based on the amount and strength of evidence, the prosecutor decides whether or not to charge the defendant. In case there is a lack of evidence, the prosecutor will return the case file to the police for further investigation. The prosecutor can decide to close a case for different reasons. After a case is closed, this will be notified to the suspect of that case.

If the prosecutor decides to charge the defendant, an indictment with the charges and a list of the evidence on which the charging decision is based are added to the paper case file by the prosecutor. Subsequently, the prosecutors send the defendant's case file, and the original case file – the one with the wet signature – to the court.

The court sends the defendant's case file by post to the defendant and sets a date for trial. After the trial, the judgement is written down in a verdict, signed by the judge, and sent to the prosecutor. The prosecutor sends the paper version of the verdict to the prison where the convicted has to go to (when applicable). The prison makes sure that the sentence is served on the convicted person. The process ends with archiving the paper criminal case file by the police.

In sum, the criminal case file used in the Danish criminal justice chain is largely paper-based. In very few cases, the criminal case file was digitalised to be used in court by means of scanning the paper case file. National agreements on how to deal with scanning of case files are non-existent. As a result, it is unclear which organisation (police/prosecution/court) has to scan the paper case file. If a case file is scanned, the paper case file is still considered as the original one; the digital file can only be used as a supplement. At the moment, there is no legislation that permits the use of a digital case file instead of the paper case file as the original by all parties involved in the criminal justice chain.

1.3 Digitalisation in the criminal justice chain

Full digitalisation is seen as a situation wherein the criminal justice chain partners can assume that their organisations' systems can communicate and data can be shared across organisations.

According to the interviewees and documents written by Rigsrevisionen,⁷⁵ digitalisation is seen as a means to improve the efficiency in, and the speed of the settlement of a criminal case. As a result of digitalisation, data would not have to be re-entered⁷⁶ and the risk of using incorrect information will be reduced.⁷⁷ Increase in efficiency and speed are needed to:

- Make the period between the start of a criminal case and its settlement as short as possible. The longer this period is, the 'colder' the tracks, and the harder it is to solve the crime;
- Achieve a fast settlement of a criminal case which is important for (the wellbeing of) the victim and/or witnesses;

⁷⁵ Rigsrevisionen is the national audit agency of Denmark and an independent institution of the national parliament. It is responsible for auditing the expenditure of Danish central government, and also public-sector bodies in which the government has an economic interest, such as hospitals and the Danish Security and Intelligence Service. (Wikipedia, accessed 21 May 2014).

⁷⁶ Rigsrevisionen 2014, p.32

⁷⁷ Rigsrevisionen 2014, p.32

- Reduce the opportunity for the offender to commit another crime before he or she is sentenced;
- Reduce the number of cases that are never brought to court because of long processing times and for which consequently the offender will not be punished.

Across the criminal justice chain, all organisations initiated projects to achieve digitalisation, mainly within their own organisations. Some minor initiatives that are currently taking place in the Courts are described in Textbox B10.1, one initiative taken by the national Prosecution service is described in Textbox B10.2. In the next two chapters, two main digitalisation projects will be described: POLSAG (Chapter 2) and Datafølgesedle (Chapter 3). These projects have been conducted by the National Police and the Courts respectively.

Textbox B10.1 - Initiatives for the use of technology in Courts.

One initiative is the availability of unified digital facilities in the courtrooms, like screens. Currently, the type of equipment for digital court hearings differs in each court. Since prosecutors prosecute cases in different courts, they need to bring a television themselves when they want to show filmed evidence, install it, and uninstall it afterwards. This situation can be very frustrating for prosecutors.

Another initiative is the use of I-pads in courts by prosecutors and judges. In one court, a small system has been developed that supports annotation in a criminal case file on the I-pad. In the summer of 2013, the experiences the people that work in court have with the current working processes were collected to create workflows and recommendations for working on an I-pad. Afterwards, the project was rolled out nationally to ensure unified working processes in all courts, and to prevent all 24 courts from starting their own initiatives.

Textbox B10.2 - Criminal record vs personal folder

The criminal record is a document that only shows which crimes a defendant has committed so far and is a very short summary. The criminal record is available digitally and can be accessed by the criminal justice organisations that need that information. The personal folder is a more detailed folder with the social security number of the defendant on it, which contains also the circumstances of the crime (was it a theft at a shop or at a house), the previous sentence(s) the convicted has had mental reports and a psychological profile of the suspect. There is only one personal folder per defendant since it is still documented on paper.

The police and public prosecution service have to use the personal folder to see which crimes the defendant already has committed and what his personal situation is. Because there is only one personal folder, it can only be at one place at a time. However, a criminal can commit a crime in one part of the country one week, and another in another part of the country a week later. Both regions will then need his personal folder at the same time. Moreover, when the criminal appeals one of his cases, the High Court also needs the personal folder. All organisations have to wait until they get the hard copy personal folder, causing delays in the criminal justice chain.

The Director of the Prosecution Service started a project to digitalise the personal folder. The first step to be taken is to scan all personal folders into pdf and enable transfer via secure email. The next step then, is to make a national database in which the personal folders are stored. All organisations that need the information should be enabled to log in and access the personal folder. At the time of data collection, this project had just started. Interviewees involved expect that it will take a couple of years until the project is finished.

Chapter 2. POLSAG: digitalisation within the National Police

In this chapter, the POLSAG project is described. POLSAG is an IT project initiated by the National Police. It includes the entire police organisation and the local prosecution services. First, general information will be given about the POLSAG project, concerning its strategy and expected results. Second inputs to and prerequisites for digitalisation are described, followed by the digitalisation process itself. Finally the results of the project will be described, mainly on the basis of the lessons learned.

2.1. POLSAG

The POLSAG project started in the beginning of 2005. POLSAG was meant to be a fully digitalised, national document management system for both the National Police and Judiciary. It had to be able to scan documents, file documents electronically and exchange data and documents digitally between the parties involved.

In February 2012, the project was terminated by a committee that was appointed by the Ministry of Justice. At that time, approximately 567 million DKK (approximately 74 million EUR) was spent and the system was almost fully developed. However, the committee was not convinced about the ability to put the system into practice safely. In other words, the system was too unstable and not reliable for the users to support their day-to-day activities. See the next section for more detail on these aspects.

2.2 Required inputs to and prerequisites for the POLSAG project

In 2013 the National Audit Office Denmark (NAOD, Rigsrevisionen) performed an evaluation of the POLSAG project.⁷⁸ Overall, in the opinion of the NAOD, ‘the police did not prepare and manage the POLSAG project in a satisfactory manner and in some areas the Police failed to follow good practice for the management of government IT projects’.⁷⁹ This pointed out the absence of various requirements and prerequisites, explaining why POLSAG did not turn out to be successful.

Project focus

The project was initiated to support both the National Police, the State Prosecutors and the Courts. Eventually, the system developed was only able to support the National Police, actually just replacing its existing system. The main reason for this difference in initiated and executed project was a shifting focus of the project.⁸⁰ The project was initiated to replace POLSAS, the system in use by the police at that time. It was expected that just replacing the current system with a new system only needed 20% customisation. However, whereas the system was supposed to be 80% standard and 20% customised, it turned out that 80% of the system was modified to the specific needs and requirements of the National Police. According to the project evaluation, systems similar to POLSAG normally need to be tailored for only 10-20%.⁸¹ The customisation added unnecessary complexity and risks to the project. Opportunities to rethink business processes and procedures were not taken. Instead of focussing on optimising and streamlining the overall work processes in the criminal justice

⁷⁸ Rigsrevisionen 2013a

⁷⁹ Rigsrevisionen 2013b, p.2

⁸⁰ Rigsrevisionen 2013a, p.20

⁸¹ Rigsrevisionen 2013a, p.23

chain, the project began to focus purely on digitalisation of steps and activities that were previously done manually or on paper, and on building a more modern version of the old system used.

Project organisation and management

In 2005, an internal steering committee was set up by the National Police to monitor the project from both an organisational and juridical perspective. However, the senior management of the National Police was generally absent during the meetings, which reflected a lack of commitment for the project as a whole and resulted in a lack of support for the final system being build. Furthermore, the police did not set up a project team that covered various hierarchical layers across the National police to ensure the project to be strongly rooted in the National Police management layers.⁸²

Because the National Police did not have the necessary professional expertise to execute the POLSAG project, a relatively large amount of activities were outsourced to external suppliers and consultants. This included the project management, which for approximately 2 years was carried out by an external consultant.⁸³ Consequently, the National Police lacked ownership, and could not embed knowledge and skills to realise the project.

The key milestones and key decisions taken in the project were communicated orally (which was in line with the procedures), but were not documented and reported on paper. Consequently, there was a lack of project management documentation to recall. Furthermore, frequent evaluations of changes in the project were lacking. As such, the initial business case, planning and activities to be executed were not adapted to changing reality.⁸⁴

To develop the new POLSAG system, one supplier was contracted. This party was also the supplier of the old police IT system. The National Police and the supplier often interpreted the requirements for POLSAG such that POLSAG would be exactly the same as POLSAS. Seemingly, this supplier did not have sufficient awareness and understanding of the work processes that the new POLSAG system should support,⁸⁵ i.e. which processes in the entire criminal justice chain should be connected and enable to digitally exchange information.

The role of the Ministry of Justice was to supervise the budget of IT projects and report changes in the budget to the Financial Committee of the Danish Parliament. The funds for the project were not satisfactory managed. For example, at one instance, the Financial Committee was informed only nine months after significant (financial) changes had been made in re-planning and expanding the project.⁸⁶ Budgets were exceeded mainly because the amount of customisation required extra resources in terms of time, effort, and money.

Based on the experiences described above, a change in organisation of the project was made in 2010; a program supervisor, program owner and a program steering committee were set up.⁸⁷

⁸² Rigsrevisionen 2013a, p.29

⁸³ The two consultant staff temporary program me managers did not have jurisdiction to take significant managerial decisions without involving the Head of the National Police.

⁸⁴ Rigsrevisionen 2013a, p.20

⁸⁵ Rigsrevisionen 2013a, p.19

⁸⁶ Rigsrevisionen 2013a, p.5

⁸⁷ Rigsrevisionen 2013a, p.19, 27

However, already too much issues were settled and these bodies could insufficiently repair previous mistakes and lack of commitment.

System testing / towards implementation

In December 2010, a pilot of POLSAG was performed in Bornholm which is the smallest region of Denmark in terms of citizens.⁸⁸ For one year, the to-be replaced system was actually replaced by POLSAG for testing and improvement.⁸⁹

At the start of the pilot, the expectations of the users were high. It was expected that the system would work according to user requirements, both in terms of functionality and speed. However, since the system was still in its testing phase, these high expectations could not be met. Thus, the user expectations were not aligned with the actual possibilities the system could offer and therefore the system could not be used to support the day-to-day activities of the users.

The users were insufficiently trained to use POLSAG. POLSAG required the users both to work with a new system and to work electronically instead of on paper. Working electronically caused a change in workflow⁹⁰ which the users were not prepared for. In addition, the non-users, e.g. courts, did not get enough support in understanding how the new system would be used and might affect their work. Consequently, the users did not get used to working with the system to support their day-to-day work very easily.

During the entire testing phase, the users of POLSAG experienced errors and problems. One of the main problems affecting the user experiences was the long response time of the system. The errors were caused by a variety of different sources, e.g. software errors (functional, quality and language errors), installation errors (update, maintenance and misconfiguration errors), and operating errors (break-down of the system, slow response times, missing functionalities). It took a relatively long time to correct the errors. And when errors were corrected, this often caused new problems that were not solved by the supplier. Overall, the supplier did not show the ability and willingness to improve and maintain the system towards a usable and stable condition.

In sum, the decision to test POLSAG in the pilot was meant to reduce the amount of errors and problems experienced. However, after the design and testing phases, the system itself was still unstable, resulting in regular breakdowns, even when small changes were made, and a long system response time towards the users.

Table B10.1 summarises the factors that contributed to the termination of the system, and organises these into organisation related, IT related and other factors. Juridical factors have not been mentioned by the interviewees and in documentation, mainly because the system has not been taken into use at the time of termination.

⁸⁸ Tak & Fiselier 2004, p.14

⁸⁹ Rigsrevisionen 2013a, p.27, 30,32, 35-37

⁹⁰ How exactly the working processes and the workflow changed was not clear for the interviewees.

Table B10.1 - Summary of factors contributing to termination of system

Prerequisites not met:		
Organisation-related	Project focus	Changing: From chain to police, From rather standardised solution to customised solution, From optimising processes to digitalisation of existing processes
	Project organisation & management	Project team did not cover all relevant organisational levels Lack of project management: Milestones and decisions not documented Lack of frequent evaluations and project adaptations Lack of budget management
	Sourcing	Outsourcing of key project functions Key supplier lacked chain knowledge
IT related	Pilot testing	Supplier not able and willing to solve problems
	System stability	Customisation and errors caused long response time and lack of stability
	IT knowledge	Lack of IT-related knowledge within the organisation
Juridical prerequisites	None mentioned	-
Other	Users	Management of user expectations: what phase is the project in, what can it do and what not Training of users before pilot testing Lack of user commitment after disappointing test phase Users only involved in test phase
	Management	Lack of management commitment Lack of management involvement

2.3. Results of the POLSAG project: incorporating lessons learned

The evaluation of the POLSAG project resulted in various lessons learned that are taken into account by the National Police in current IT projects.

The National Police agreed with the Ministry of Justice that the state's IT project model for handling major government IT projects⁹¹ will be followed in new IT projects. This implies that any project will consist of various phases, being a project clarification phase, an analysis phase, acquisition phase, implementation phase, and realisation phase.⁹² Furthermore, to strengthen management

⁹¹ <http://www.digst.dk/Styring/Statslige-it-projekter-og-programmer/Fem-principper-for-it-projekter>

⁹² <http://www.digst.dk/Styring/Statslige-it-projekter-og-programmer/Fem-principper-for-it-projekter>

involvement and commitment, the National Police takes leadership in the management of a new project and all projects should have a project team that consists of a certain number of broad business representatives.⁹³ To this end, the National Police has set up an internal steering committee that supports new IT projects. In addition, the National Police has developed the organisational capability to handle large and complex IT projects by training and hiring new people, including project management and professional IT skills and knowledge. Consequently, key roles in new IT projects can be consolidated and conducted by the National Police themselves. To ensure that user wishes are taken into account already from early stages in new IT projects onwards, a user group has been set up.⁹⁴ This group is chaired by the head of the IT department.

Finally, based on the lessons learned from the POLSAG project the Ministry of Justice will take a more leading role in the financial management of upcoming projects of the National Police, including performing risk assessments of IT projects with a value over 10 million DDK.⁹⁵ To this end, an IT coordinator is appointed at the Financial Management Office to coordinate the costs and progress of major IT projects.⁹⁶

The National Police has started with the analysis phase of a new IT project, called 'Polaris' in February 2014. The result strived for in this programme is the implementation of a new modernised IT platform to support administrative and criminal case file related case management processes of the police and prosecution. The main aim is to enable police and prosecution to 'work more digital, mobile, efficient and effective through a fully functioning, interconnected, and secure IT' supporting the case management processes related to the preparation of criminal case files. IT is seen as a prerequisite for the ability to solve cases efficiently, on time and with the right quality.⁹⁷ The court is seen as the main stakeholder of this programme.

At the time of data collection, the timeframe for implementation of the future solution was not known, nor were the organisations that will be involved in this project in the near future. Nevertheless, the National Police is aware of the lessons learned from the POLSAG project, which will be incorporated in the new programme Polaris:

- An important tool to achieve successful IT development and implementation is a clear strategy throughout the police organisation;
- The project will be supported by the newly setup internal steering committee, including broad business representatives.
- The project will be developed and implemented in many small steps, each step including the alignment of the design with the user needs (but it is currently unknown how many and which steps);
- Available resources should be used where the impact is greatest;
- The intention is not to contract only one big supplier. The police is probably going to contract as many suppliers as needed based on individual sub-projects.

⁹³ Rigsrevisionen 2013c, p.1

⁹⁴ Bødskov 2013, p.6

⁹⁵ Rigsrevisionen 2013c, p.1

⁹⁶ Bødskov 2013, p.9

⁹⁷ Politiets virksomhedsplan 2014, p.22-24

In addition to the lessons learned by the National Police, the POLSAG project also resulted in insights on the level of the criminal justice chain as a whole. These are presented in Chapter 4 of this document.

Chapter 3. Datafølgelsesden: digitalisation initiated by the Court

This chapter contains the description of the Datafølgelsesden project. Datafølgelsesden is ‘an electronic correspondence system for organisations within the criminal justice chain’ enabling organisations to send documents digitally across organisations. The project was initiated by the Courts as a temporary solution to be able to start the exchange of digital documents between local courts and both local police and prosecution. The first paragraph gives information about the reasons to start the Datafølgelsesden project, the goals of the Datafølgelsesden project and its development. The second paragraph contains the evaluation of Datafølgelsesden, which is followed by the results of Datafølgelsesden in terms of lessons learned.

3.1. Datafølgelsesden

Datafølgelsesden started as a local initiative between a local court and local police. In 2006, the court initiated Datafølgelsesden as a means to exchange information digitally with the aim to increase efficiency, i.e. re-using the data exchanged instead of re-entering. Due to the positive experiences, it was decided to start using the system to support the communication between all four organisations of the criminal justice chain on the national level.

The system is seen as temporary. Over the course of the POLSAG project (see chapter 2) the Courts decided not to develop their own system but wait for the Police to implement POLSAG. The courts reasoned that waiting for the Police to finish their project, would enable the courts to develop a system that would be able to communicate with the Police’s POLSAG system. In the meantime, the courts continued using their own legacy systems, while Datafølgelsesden was set up to enable the communication between organisations, including the exchange of digital documents.

Datafølgelsesden is used to exchange documents between organisations concerning procedural aspects. These procedural aspects do mostly require information from the criminal case file and therefore, parts of the criminal case file can be exchanged between organisations. However, it is not possible to exchange the complete criminal case file. The documents that are sent and received are extracted from the organisation’s systems, e.g. pdf- or xml-files. It is not (yet) possible to exchange data, e.g. XML data, between Datafølgelsesden and the systems of the organisations (National Police, Regional Prosecution, Courts) because of the differences in data-standards used by the organisations, which means that data need to be re-entered or copied into the organisation’s system. Since the criminal case file is still on paper, the documents exchanged digitally need to be printed to include them in the criminal case file. Until mid-2013 the service was only used to exchange documents between the Probation Service and the Police, i.e. exchanging the sentence and personal folder, and between Courts and the Prosecution Service, i.e. exchanging documents concerning the charge and evidence lists.⁹⁸

3.2. Required inputs to and prerequisites for Datafølgelsesden

Since 2006 until now, only 25% of all documents that could possibly be sent by Datafølgelsesden are actually sent through the system.⁹⁹ This implies that the system is not used to its full potential, which can be attributed to various reasons related to the focus of the project and its implementation and use.

⁹⁸ Rigsrevisionen 2014, p.31

⁹⁹ Rigsrevisionen 2014, p.31-33

Project focus

Because the system was initially developed at a local level, it supports a few tasks in the day-to-day activities of professionals working in the criminal justice chain. For example, it is used by the prosecution to request permission of the courts to execute coercive measures. However, it cannot, yet, be used to exchange complete digital criminal case files. Furthermore, it is currently not implemented in all local organisations in the criminal justice chain as such resulting in a difference in the extent of use of Datafølggesedlen between local organisations. This can be contributed to a lack of support for the system at the level of local organisations. As such, it has not been rolled out to all local authorities in the criminal justice chain. Since the use of Datafølggesedlen is not mandatory for local organisations, the organisations can choose themselves whether or not to implement the system.

Towards implementation and use

The organisations are not sufficiently confident about the security of electronic communication, since there is a lack of trust in systems in general and people are used to their current way of working. Furthermore, the system still requires organisations to re-enter or copy data, for example the information that is provided about the victims and other information that is used from the criminal case file, and does not substantially contribute to the turnaround time and correct administration. Because it only marginally increases efficiency, several local organisations decided not to implement the system. Especially the National Police does not see the advantage of delivering documents digitally via Datafølggesedlen to the other criminal justice chain partners since they still need to perform their tasks concerning data exchange both on paper and via Datafølggesedlen, since only sending the data via Datafølggesedlen is not yet permitted. The courts, however, do experience benefits, e.g. instead of re-entering the information that is sent by the police, the courts are able to import the information from Datafølggesedlen. As a result, the information does not have to be entered and processed twice. Since the organisations involved mainly take into account intra-organisational benefits of system use, some were not motivated to use Datafølggesedlen.

The integration of organisations by the exchange of data between different organisations is not possible with Datafølggesedlen at the moment, partly because of the different ways in which concepts are defined in the systems (e.g. name, which could be last name, first name or both), used by the various criminal justice chain parties. The difference in definitions is caused by the fact that the authorities are concerned with different aspects of the criminal case file.

3.3 Results of Datafølggesedlen

As of mid-2013, the Ministry of Justice took over the project management of Datafølggesedlen, to further develop it towards a chain-wide system to digitalise the exchange of information. One of the reasons for this was that the criminal justice chain parties were not able to work collaboratively towards implementing and using the system at all organisations of the criminal justice chain. The Ministry of Justice has the ability to obligate the use of Datafølggesedlen and therefore the ability to make the system a criminal justice chain wide solution.

Currently, the functionalities that enable the sending and receiving of digital documents are designed, in order to enable all criminal justice chain parties to send and/or receive documents via Datafølggesedlen. In addition to further development of Datafølggesedlen the Ministry of Justice is analysing the possibility to establish a general solution between organisations called 'web-based two-

way communication' that would enable all parties in the criminal justice chain to exchange data with each other directly to eliminate manual processes and re-entering of data.¹⁰⁰

Chapter 4 presents results and implications for the criminal justice chain as a whole, that were partly initiated based on the experiences with Datafølgersedlen.

¹⁰⁰ Rigsrevisionen 2014, p.31

Chapter 4. Insights resulting from past digitalisation projects

This chapter presents the changes that took place in the criminal justice chain as a result of the experiences in the two projects discussed in the previous chapters. First the changes in the overall approach towards digitalisation are described. Next, the changes in digitalisation strategy and goals are presented. Thereafter, the prerequisites for the digitalisation process are discussed, as are the new roles and responsibilities that are taken up by the partners in the criminal justice chain.

4.1. Approach towards digitalisation

Based on the lessons learned from POLSAG and Datafølgesealen, as well as on an evaluation of the processing of criminal cases in the criminal justice system by the Rigsrevisionen¹⁰¹, the approach towards digitalisation has changed. Whereas in the past, digitalisation was mainly approached from an intra-organisational perspective, today, the parties involved take a criminal justice chain wide perspective. This implies that the organisations will work together towards common goals and strive to optimise the chain as a whole. This might imply that a change will be executed even when one partner in the criminal justice chain (e.g. the court) would not directly benefit it, as long as it does benefit the criminal justice chain as a whole. Because of this, the Ministry of Justice and the Rigsrevisionen expect that the working processes of criminal justice chain partners will be better aligned and that inefficiencies will be resolved. An example is provided in Textbox B10.3.

According to one interviewee at the ministry, “it was an eye opener for all parties to see what the police did and why they did it in this way. In the process of the fines, the police sent four copies to the courts because they were used to do this. When the courts got those four copies, they threw away three of them and kept one. So it is not only digital. Generally, we want all the four institutions to work more together and look at the whole chain, try to get a common goal. Of course, they still have to keep their own goals, but have to see this in a larger perspective”.

Textbox B10.3 - Eye-opener after introducing cross-organisational thinking

To align with the changed perspective on digitalisation in the criminal justice chain, the performance measures and targets set by the ministry are changing as well. Where these used to be defined ‘vertically’, i.e. focusing on the performance of criminal justice chain partners independently, the ministry is currently developing horizontal, cross organisational targets focussing on the performance of the criminal justice chain as a whole. An example of a horizontal target would be the throughput time of criminal case files.

The Ministry of Justice issued its first IT strategy in 2009, which focused on eliminating paper workflows and re-use of data.¹⁰² This is in line with the eGovernment strategy (see Textbox B10.4). The Danish Government launched an eGovernment strategy for the first time in 2001. Since then, government bodies at all levels worked together towards eGovernment solutions to renew the public sector. They started, for example, with simple email communication between municipalities, then designed digital services for citizens, and created one point for citizens to log in on the eGovernment services.

¹⁰¹ Rigsrevisionen 2014

¹⁰² Rigsrevisionen 2014, p.34

The Ministry of Justice choose to not yet settle deadlines for the digitalisation in the criminal justice chain, because they want to await the criminal justice organisations to be ready for working digitally. As such, the ministry aims to prevent that the criminal justice organisations are being pushed to haste the development of a new case system, which might increase the risk that projects would fail again. In its current strategy, the Ministry of Justice is supporting the criminal justice organisations to improve their systems step-by-step, and take all decisions carefully and with sound arguments.

The Danish Government has an eGovernment strategy since 2001, which worked very well for the applicable government areas. In august 2011, a new eGovernment strategy was published for the period 2011 – 2015.

To keep its leading position in the world concerning the implementation of IT in the public sector, the Danish government created a new strategy for the period of 2011 until 2015 concerning the digitalisation across all kind of government areas, like education, healthcare, etc.. There are three overarching goals the government strives for:

No more printed forms or letters. This aims to improve the digital communication with citizens and companies. To this end, all public authorities will have to communicate digitally to the citizens' digital letter boxes called Digital Post, and vice versa as of November 1, 2014.

New digital welfare. This concerns providing digital services to schoolchildren, patients, seniors, citizens, unemployed, and students.

Digital solutions for closer collaboration between public agencies. Agencies should aim to use the same digital infrastructure, share core data for all authorities, make legislative changes to support digital services, and effectively manage the eGovernment.

Goals to be achieved, that are at the same time the biggest challenges for digitalisation are: quality, security and efficiency.

Textbox B10.4 - General approach Danish Government towards digitalisation.¹⁰³

4.2 Required inputs and prerequisites for IT projects

Based on the lessons learned from POLSAG and Datafølgesele the preferred way in which IT projects are handled has changed from 2013 onwards. In the renewed strategy, the criminal justice organisations first collect best practices on a local level to see what strategy/approach should be taken in a project for the best supply chain-wide result. This contrasts with their previous way of working, i.e. start a big project and aim to apply it immediately on a large scale. This often resulted in local organisations developing their own solutions because the national solution did not fit, and as such differences across the country. Following the current strategy, small projects will be started up at a local level. When these initiatives run smoothly, they are rolled out on a larger scale.

Clear goals are now taken as a starting point for change. For example, the courts defined the goals they would like to reach, see Textbox B10.5. The steps that will have to be taken to reach these goals are not yet determined. However, to ensure that in the end, the Police and Court systems will be able to connect to each other, the Courts will take one small step at a time.

¹⁰³ The Danish Agency for Digitisation 2011.

The values of the courts are accountability, respectful treatment, credibility, transparency and responsiveness. The goals of the courts are:

Short processing times

More consistency in task performance

Contemporary communication

Continues to be an attractive public workspace

These can be at least partly achieved by means of digitalisation in the courts.

*Textbox B10.5 - Goals Courts*¹⁰⁴

Both the projects POLSAG and Datafølgesejlen have been initiated and managed by the criminal justice chain partners themselves. The approach taken towards designing, testing and implementation was according to the so-called 'waterfall approach', i.e. a sequential design process involving the design, development, testing, implementation and realisation phase. In their current strategy, the organisations changed their approach towards step-by-step improvement of their systems and take all decisions carefully and with sound arguments.

4.3. Roles and responsibilities

Collaboration between the criminal justice chain parties should contribute to the efficiency of the information flow concerning criminal case files. However, since the parties in the criminal justice chain experienced difficulties in collaboratively working towards cross-organisational digitalisation, the Danish Ministry of Justice has started to take a leading role in the digitalisation of the criminal justice system from 2013 onwards.

The Ministry of Justice together with the criminal justice chain parties created a forum aiming for more initiatives to achieve digitalisation. Besides, the forum should strengthen the management involvement within the policy area. The forum contains two boards, i.e. a board of Chief Executive Officers (CEO's) and a board of Chief Information Officers (CIO's). The board of CEO's consists of four top executives from the four major authorities (police, prosecution, courts, and the prison and probation service) in the policy area. The board of CIO's includes the Head of IT of the Ministry of Justice, and the Heads of IT of the four major authorities of the criminal justice chain. At the time of data collection, only two board meetings had taken place and no clear results could be phrased by the interviewees as yet.

¹⁰⁴ Domstolsstyrelsen 2012, p.1.

References Denmark

Domstolsstyrelsen 2012

Domstolsstyrelsen, 'Danmarks Domstoles handlingsplan 2013', December 2012.

(http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Handlingsplaner/Danmarks%20Domstoles%20Handlingsplan%202013/danmarks_domstoles_handlingsplan_2013.pdf)

Bødskov 2013

Morten Bødskov, 'Ministerredegørelse vedrørende Statsrevisorernes bemærkninger til Rigsrevisionens beretning om politiets it-system POLSAG', 31 May 2013, sagnr 201-024-0160, dok 735915.

Rigsrevisionen 2013a

Rigsrevisionen, 'Beretning til Statsrevisorerne om politiets it-system POLSAG', March 2013.

Rigsrevisionen 2013b

Rigsrevisionen, 'Extract from the report to the Public Accounts Committee on the Danish Police's IT system POLSAG', March 2013.

Rigsrevisionen 2013c

Rigsrevisionen, 'Notat til Statsrevisorerne om beretning om politiets it-system POLSAG', August 2013.

Tak & Fiselier 2004

P.J.P Tak & J. Fiselier e.a., *Denemarken – Nederland, de rechtspleging vergeleken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.

The Danish Agency for Digitisation 2011

The Danish Agency for Digitisation, 'The digital path to future welfare. eGovernment strategy 2011-2015', Copenhagen 2011.

(http://www.digst.dk/~media/Files/Digitaliseringsstrategi/Engelsk_strategi_tilgaengeligg.pdf)

Websites

<http://www.digst.dk/Styring/Statslige-it-projekter-og-programmer/Fem-principper-for-it-projekter>

<https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/B167A17D-599E-424D-9DA9-208D64E1D19A/0/Virksomhedsplan201416012014.pdf> (Politiets virksomhedsplan 2014)

http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/The_separation_of_powers.aspx

Country Report England

Table of contents

Reading guide	224
Chapter 1. The Criminal Justice System	225
1.1. Parties in the criminal justice chain.....	225
The Police	225
The Crown Prosecution Service.....	226
The Courts	227
1.2. Criminal case file.....	228
Chapter 2. Digitalisation in the criminal justice chain in general	232
Chapter 3: Digital working at the Crown Prosecution Service	234
3.1. Introduction.....	234
3.2. The National File Standard	234
3.3. Transforming Through Technology – Digital Business Programme	235
Chapter 4: Digitalisation at the Police	237
4.1. Introduction.....	237
4.2. Exchanging digital evidence	237
4.3. Data exchange between police and CPS	238
Chapter 5. The CJS Efficiency Programme.....	242
5.1. Introduction.....	242
Progress of the CJS Efficiency Programme	242
5.2. Streamlined Digital Working	244
5.3. Video Technology	245
5.4. Common Platform	245
Chapter 6: Digitalisation in Courts	247
Chapter 7: Strategic choices in the Criminal Justice Chain Reform.....	248
7.1. Differences between the current reform with past reforms	248
7.2. National board versus local boards.....	248
7.3. Local police forces not towards one national police.....	251
7.4. Legal Guidance on digital working across the CJS	251

Reading guide

This report provides an outline of the decisions made concerning the digitalisation in the criminal justice chain in England and Wales, further referred to as England. This report describes the digitalisation of the English criminal justice chain in a chronological way.

Chapter 1 provides an introduction to the English criminal justice chain in general and the parties involved, the process of building a criminal case file and an overview of the digitalisation in the criminal justice chain.

Chapter 2 provides a short overview of the digitalisation in the English criminal justice chain.

Chapter 3 and 4 discuss the initiatives taken, the programmes performed and the choices made at the crown prosecution service and police respectively. The criminal justice parties are described in this sequence based on the fact that the crown prosecution service started with the digitalisation, followed by, first, the police.

Chapter 5 elaborates on the cross-organisational initiatives made along the entire criminal justice chain. It discusses the Criminal Justice System Efficiency Programme, which brings together different parties, like the Ministry of Justice, the Home office and the criminal justice parties, namely the police, the crown prosecution service and the courts. The CJS Efficiency Programme aims to reform the criminal justice chain by digitalising the whole criminal justice chain and improving the efficiency.

Chapter 6 describes the pilots and digitalisation initiatives of the courts as result of the Criminal Justice System Efficiency Programme.

Chapter 7 describes the strategic choice made during the digitalisation of the criminal justice chain so far and why these choices were made according to the parties involved in the criminal justice chain.

The information provided in this country report is based upon multiple data sources. First, desk research and two telephone interviews were done to prepare the country visit. During the country visit, 12 interviewees were questioned to gather the information about the digitalised information exchange in the criminal justice chain, for a full list of the interviewees see appendix 9. Moreover, the researchers did four observations, of which two observations of information systems, and two observations of court hearings. Finally, the information given by the interviewees is supported by documents, and websites the interviewees provided to the researchers.

Chapter 1. The Criminal Justice System

This chapter provides an introduction to the English criminal justice chain. The parties that are involved in the criminal justice chain are described as well as the relationship between these parties and between these parties and the Ministry of Justice. Subsequently, the role of the criminal case file in the criminal justice chain is described. The information flows required to compose a criminal case file are shown in general terms highlighting specific aspects related to digital information processing. The last section further elaborates the digitalisation in the criminal justice chain as an introduction to the subsequent chapters of this attachment.

1.1. Parties in the criminal justice chain

The parties in the criminal justice chain in England who are involved in the settlement of criminal cases, are the police, the Crown Prosecution Service (CPS), the Courts, and the Prisons and the Probation Service¹⁰⁵. All organisations have rather different organisational structures and are accountable to different Ministerial Departments. The Police is guided by the Home Office Department, CPS is overseen by the Attorney General's Office, and the Ministry of Justice has the responsibility for the Courts. Prisons and Probation Service are headed by the Ministry of Justice. Special for England is that there is one minister for Policing, Criminal Justice and Victims, working across the Home Office and the Ministry of Justice, which together, including the parties they oversee, make up the Criminal Justice System (CJS).¹⁰⁶

The Police

England and Wales have 43 police forces, which are headed by a Police and Crime Commissioner (PCC). The public elects the PCC, whose task is to oversee how crime is handled in a police area, to set out the strategy and to ensure the effectiveness in a police force.¹⁰⁷ The PCC is operationally independent and is responsible for the budget for his/her police force.¹⁰⁸ The PCC appoints a chief constable who leads the police force and is responsible for a safe and secure community, and to control the force's officers and staff.¹⁰⁹ Figure B11.1 shows the relationship between the PCC, chief constable and the public. The tasks of the police forces are to investigate crime, collect evidence, and arrest or detain suspected offenders.

The Chief Constables, as well as the Deputy Chief Constables and the Assistant Chief Constables, are members of the Association of Chief Police Officers (ACPO).¹¹⁰ The ACPO brings the experiences and expertise of the chief police officers together and provides in that way a forum to share best practices and ideas, to coordinate resources and to help deliver effective policing. The ACPO is an independent forum, which works together with the Government and other criminal justice agencies.¹¹¹

Because of the independence of the police forces and the ACPO, the Home Office cannot directly influence the way the police works in practice. However, the Home Office has some indirect

¹⁰⁵ Not incorporated in this research.

¹⁰⁶ <https://www.gov.uk/government/ministers/minister-of-state-policing-and-criminal-justice>

¹⁰⁷ <http://www.cps.gov.uk/about/cjs.html>

¹⁰⁸ Home Office 2011b.

¹⁰⁹ Home Office 2011a

¹¹⁰ <http://www.acpo.police.uk/About/Membership.aspx>

¹¹¹ <http://www.acpo.police.uk/About/AboutACPO.aspx>

influence, as it offers policies and sets guidelines on criminal matters. These will usually be discussed in the ACPO, and when all police officers agree to it, such policies and guidelines will be employed in all police forces.

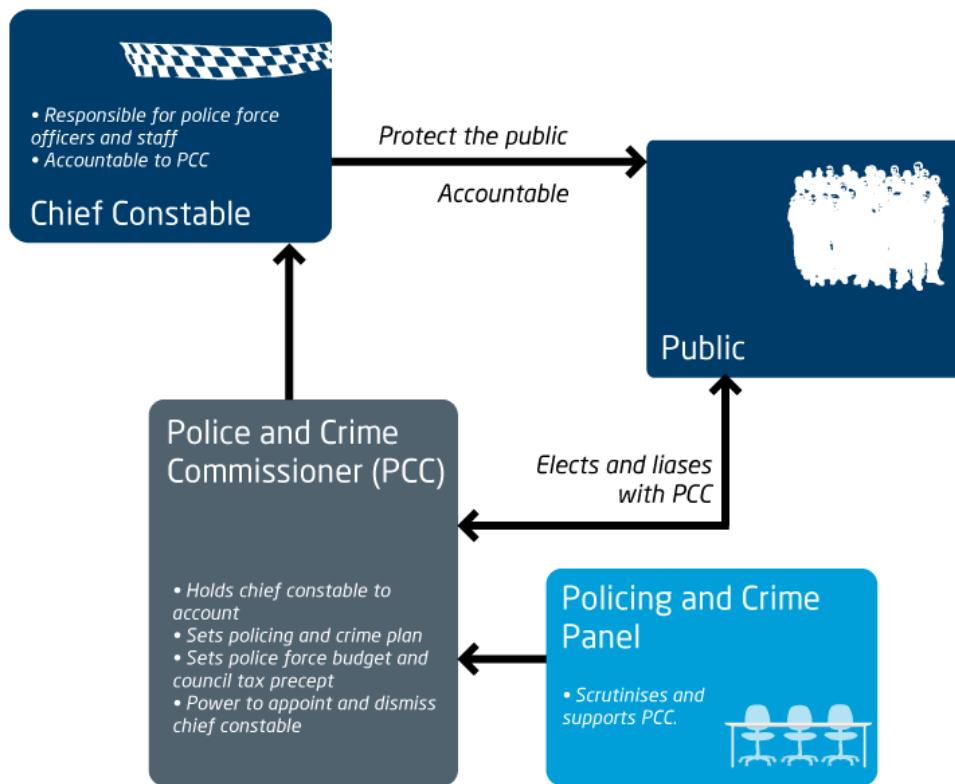


Figure B11.1 - Organisation police¹¹²

The Crown Prosecution Service

The Crown Prosecution Service (CPS) is divided into 13 areas in England and Wales, which are headed by a Chief Crown Prosecutor (CCP). The CCP is responsible for a high quality of prosecution service in his area. Next to the 13 geographical areas, there is a virtual 14th area, called CPS Direct, which is also led by a CCP. Its task is to provide charging decisions to the police outside working hours.¹¹³ The Director of the Public Prosecutions is head of the CPS on a national level. Figure B11.2 shows the organisational structure of CPS. The CPS is overseen by the Attorney General's Office (AGO), which is one of the 24 Ministerial Departments. The Attorney General is accountable for the work of CPS to the Parliament.¹¹⁴ The CPS is responsible for the prosecution of criminal cases that have been investigated by the police (or by other investigative bodies).¹¹⁵ The tasks of CPS are to advise the police in its investigation, to review cases that are submitted by the police, to determine the charges in all but minor cases, to prepare court cases and subsequently present those cases at court, and to provide information and assistance to witnesses and victims.¹¹⁶

¹¹² <http://www.acpo.police.uk/About/Governance.aspx#governance>

¹¹³ http://www.cps.gov.uk/your_cps/our_organisation/index.html

¹¹⁴ <https://www.gov.uk/government/organisations/attorney-generals-office/about>

¹¹⁵ <http://www.cps.gov.uk/about/index.html>

¹¹⁶ CGI 2013, p.5.



Figure B11.2 - Organisation CPS¹¹⁷

The Courts

The Courts are organised in a four level hierarchical system. Most criminal cases will start in the Magistrates Court. The more serious criminal matters will be committed to the Crown Court, or be forwarded to the Crown Court by the Magistrates Court. The Crown Courts are additionally responsible for appeals against decisions of the Magistrates Courts. The appeals against decisions of the Crown Court are handled by the High Court of Justice, and in some cases to the Court of Appeal. The Supreme Court is the final court of appeal for all criminal cases (from England, Wales and Northern Ireland). Besides, the Supreme Court plays a key role in the development of the law in the United Kingdom.¹¹⁸ The organisation of the courts is visualised in Figure B11.3. The administration of all criminal, civil and family courts and tribunals is supported by Her Magistrates Courts and Tribunals Service (HMCTS). This agency is under responsibility of the Ministry of Justice. It strives for a fair, effective and efficient justice system performed by an independent judiciary.¹¹⁹

¹¹⁷ http://www.cps.gov.uk/your_cps/our_organisation/index.html

¹¹⁸ <http://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>

¹¹⁹ <https://www.justice.gov.uk/about/hmcts>

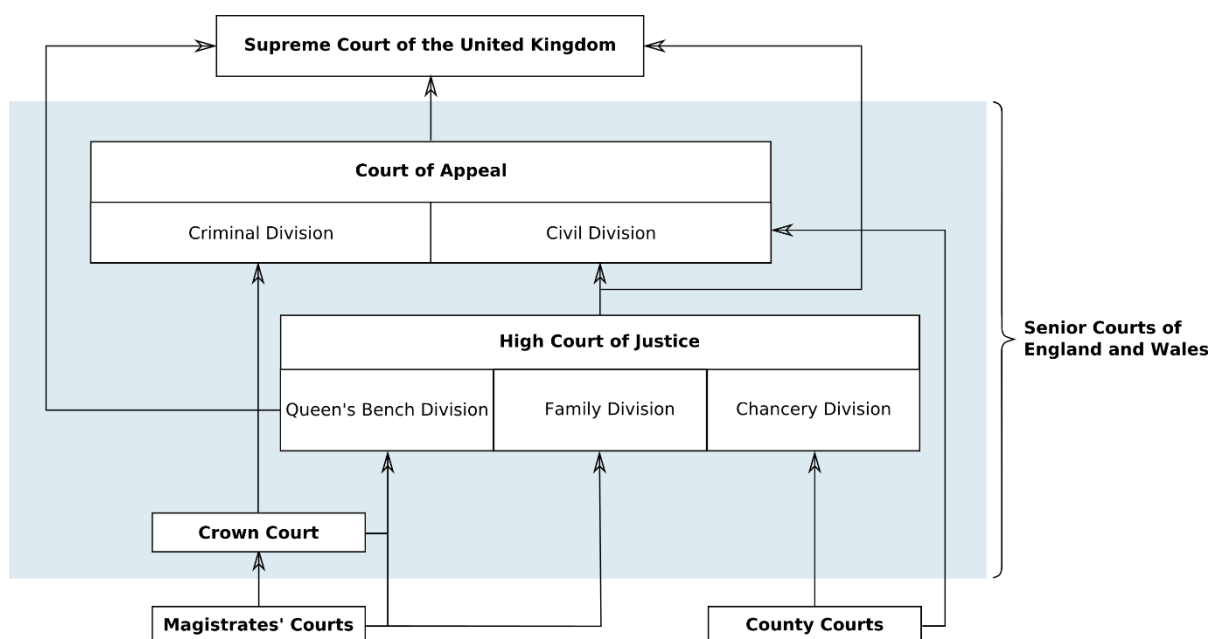


Figure B11.3 - The structure of the courts¹²⁰

1.2. Criminal case file

The criminal case file is the collection of evidence concerning a particular criminal case against a defendant. In principle, the criminal case file in itself may not be used as evidence. The prosecution and the defence must in principle, present all evidence during the trial in court (according to the adversarial system). The information in the criminal case file will mainly be used to see if there is enough evidence against the defendant to make a charging decision, to decide which offense the defendant will be charged with, and to know which witnesses must be heard during the trial. In cases the suspect plead guilty, the prosecution process is rather simple. Guilty pleas heavily influence the amount of evidence that must be gathered for the composition of a criminal case file and the number of witnesses that must be heard by the police. For guilty pleas only a sentencing hearing is needed, the trial phase is passed.

The composition of a criminal case file generally begins with a report from the police about a committed crime. During the investigative stage, evidence is gathered to find out what happened, who was involved, and witness statements are taken to support the evidence. The police enter all information gathered in their IT system. The 43 police forces each have their own IT system.¹²¹ After the investigations have been completed, a charging decision has to be made if there is enough evidence for a realistic prospect of conviction of the suspect against all charges. Whether the charging decision is made by the police or CPS depends on the type and seriousness of the case.¹²² In less serious charging decisions, the police can make the charging decision after consultation of a CPS lawyer by telephone or via a secure digital service when the defendant is arrested.¹²³ In case of

¹²⁰ http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Images/Layout/courts_structure.pdf

¹²¹ There are 3 main systems used by several police forces, and a few smaller ones.

¹²² <http://www.app.college.police.uk/app-content/prosecution-and-case-management/charging-and-case-preparation/>

¹²³ Before the introduction of the Statutory Charging Scheme in 2003, the police was not obligated to request advice from a crown prosecutor. This change in way of working is not related to digitalisation, however it has had significant influence on the interaction between the police and CPS.

insufficient evidence in the criminal case file, the prosecutor may require further evidence from the police before the charging decision will be made, and will indicate what kind of additional evidence is required. In some cases, the conclusion may be that the case cannot be enhanced by further evidence. This is visualised in Figure B11.4.

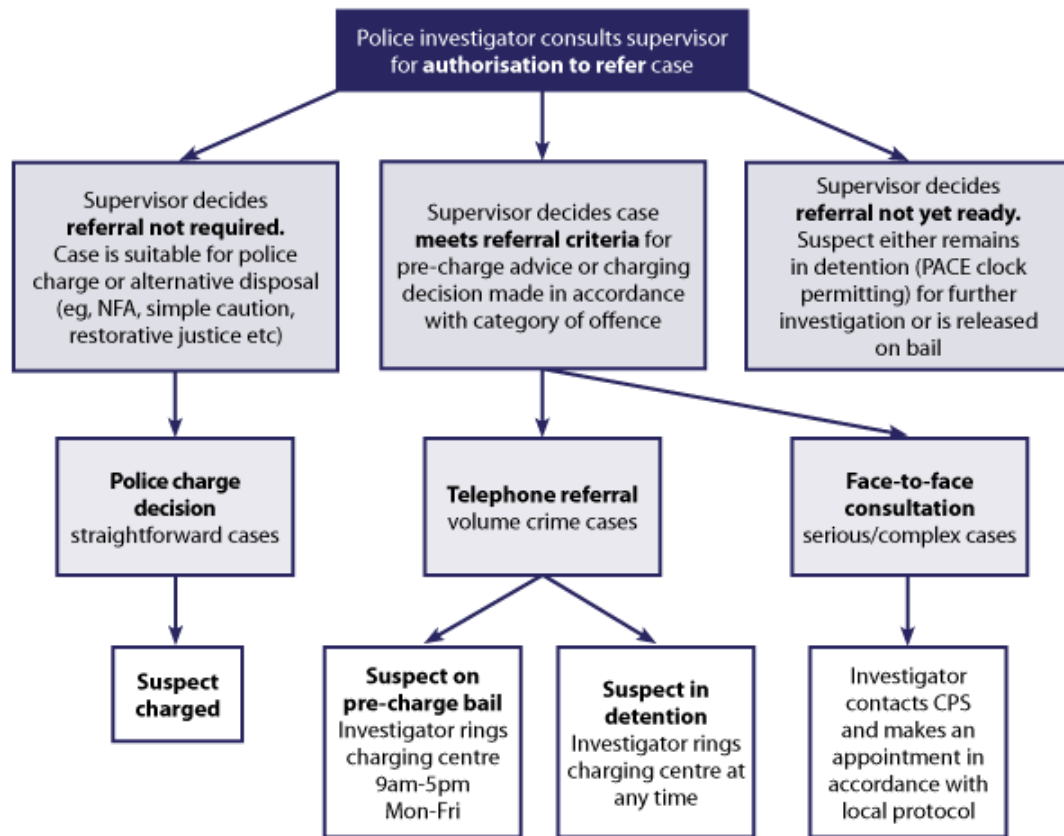


Figure B11.4 - Pre-charge referral to the CPS¹²⁴

When a pre-charging decision is added to the case file, the police will transfer the case to CPS via the so-called One-Way Interface or the Two-Way Interface (see chapter 4, section 4.3 below). If CPS decides to proceed the case to Court, the prosecution must be created for the first hearing: its indictment must be added to the file, a list of witnesses that must be called, and the file must be send to the defence (either via secure email, or via paper) and the court (via secure email).¹²⁵

Federico Iannacci has investigated this change covering routines, artefacts and technological change, see advance online publication 13 May 2014;

doi: 10.1057/jit.2014.10 - Iannacci, F. (2014). Routines, artefacts and technological change: investigating the transformation of criminal justice in England and Wales. *Journal of Information Technology*, p. 1-18;

¹²⁴<http://www.app.college.police.uk/app-content/prosecution-and-case-management/charging-and-case-preparation/>

¹²⁵<http://www.app.college.police.uk/app-content/prosecution-and-case-management/charging-and-case-preparation/>

Judges mainly use criminal case files on paper, printed at the court. Both the Magistrates Courts and the Crown Courts still use legacy systems¹²⁶, so it is not yet possible to work with a digital case file. Minor cases and most guilty pleas are handled by the Magistrates Courts. Judges of the Crown Court deal with the more serious cases. The level of digitalisation in both Courts differs, e.g. the Magistrate Courts are equipped with Wi-Fi, the Crown Courts are not. For prosecutors, it implies that tablets can be used and that access to the CPS work environment via Wi-Fi is guaranteed, while presenting a criminal case, in Magistrate Courts. In Crown Court cases, prosecutors still need paper files.

The court process in England is divided into two phases: the trial phase, in which the defendant will be found guilty or not, and in case the defendant is found guilty, the sentencing phase. In guilty plea cases, the trial phase will be passed and there is only a sentencing hearing. The sentence will be written in a verdict that is sent to CPS and the defence. A general overview of the prosecution process is visualised in Figure B11.5. In sum, the criminal case file used in the English criminal justice chain is digitalised until the court door.

¹²⁶ A legacy system is an IT system that it still working but actually too old or outdated to optimally support working processes, it is ready to be replaced. Magistrate Courts use LIBRA, Crown Courts use CREST.

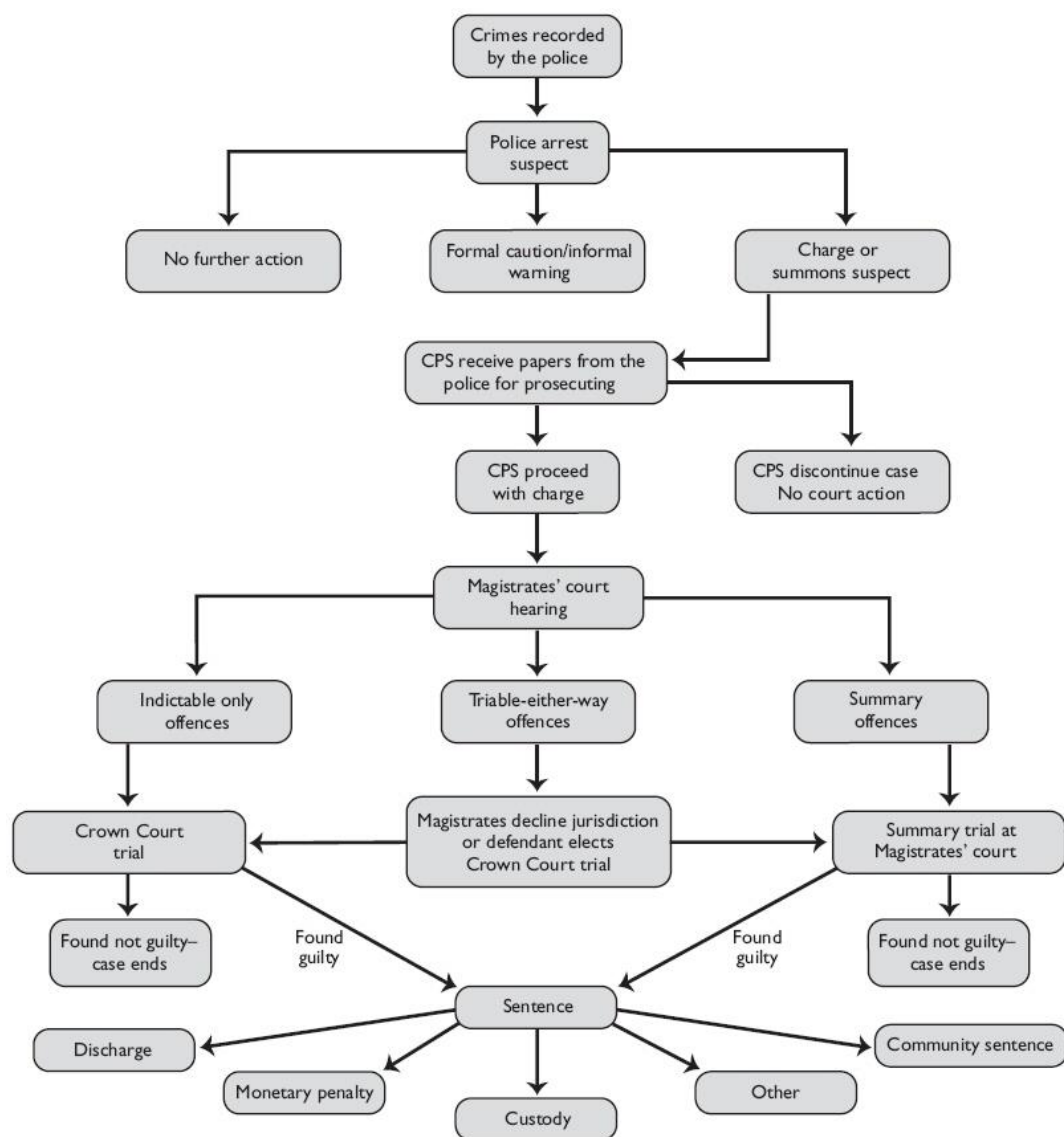


Figure B11.5 - Prosecution Process¹²⁷

¹²⁷<http://gepeskonyv.btk.elte.hu/adatok/Anglisztika/49Pint%E9r/LRSetup/UK/GOVERNMENT%20AND%20POLITICS/LEGAL%20SYSTEM.htm>

Chapter 2. Digitalisation in the criminal justice chain in general

The Crown Prosecution Service (CPS) started the digitalisation of information with their so-called CPS Digitalisation Programme: Transformation Through Technology before 2010. The CPS needed to save costs and expected to do so by digitalising its information. From 2010 onwards, the CPS was able to work digitally in that they worked together with the Police to receive the documents digitally and CPS scanned the documents that were received on paper. From there the CPS was able to exchange information from the criminal case file with the defence and courts via secure e-mail. In practice this means that a public prosecutor can work on a criminal case digitally and could use a laptop instead of paper in court (see chapter 3). As a result, money was saved for the CPS, however, the CPS needed the Police and the Courts to join their digitalisation programme to increase the benefits and to further decrease costs.¹²⁸ Consequently, the Police started with introducing new ways of gathering digital evidence and exchanging criminal case files with the CPS digitally (see chapter 4).

Late 2010, budgets for the criminal justice system (CJS) were cut. At that time, a way of saving money was needed in the CJS, which resulted in reform of the CJS. As there were little ideas regarding saving costs from the Ministry of Justice and the Home Office, the chief executive of the CPS took initiative by suggesting that digital working could save money digitalisation, 'the CPS is doing it, and we are saving a lot of money, if the Police and the Courts would do this as well, we could save a lot of money through the whole criminal justice chain'.¹²⁹ Early 2011, the decision was made to implement the idea of the chief executive of the CPS to digitalise the criminal justice chain in order to save costs. The idea behind digitalisation was not only making paper documents digital, but taking the opportunity to streamline processes and eliminate unnecessary, non-value-adding activities. Changes made in working processes are expected to pave the way for digitalisation. As said by the minister of Policing, Criminal Justice and Victims, 'digitalisation should not mean making a paper form into a pdf and emailing it across to someone else in the criminal justice chain'.¹³⁰ Specifically, digitalisation should not imply that poor practices and processes are just made digital.¹³¹

The decision was made to start the CJS Efficiency Programme (see chapter 5), which is a programme to enhance digital working in the whole chain from 2011 onwards. The overall objective of this programme is as one of our interviewees said: 'to have an effective and efficient criminal justice chain, coupled with that is the realisation of a modern criminal justice chain according to the expectations of members of the public have of a public organisation in the 21st century'. Aspects that the public would expect are timeliness, clarity and transparency to understand the processes and to easily engage with the criminal justice chain.

The minister of Policing, Criminal Justice and Victims put the deadline for the whole criminal justice chain to be digital by 2012 and stuck to this decision. As a result, the parties that were reluctant to go digital until then, started moving towards digitalisation. The drive and the reason the criminal justice chain is as far with digitalisation as it is now is the drive and political drive from the top ministers and the fact the CPS was already ahead in digitalisation, providing evidence for its cost saving potential.

¹²⁸ From the interviews conducted and the documents gathered no quantitative data is found to provide more concrete insight in the cost reductions.

¹²⁹ Cited by one of the interviewees.

¹³⁰ Criminal Justice System 2014a, p.5.

¹³¹ Walmsley 2012, slide 21.

According to the interviewees, setting the challenge to be digitalised on a relatively short notice (9 months before the deadline) created the positive urge to achieve the challenge and was perceived as the right way of getting everyone moving in the same direction (towards digitalising the criminal justice chain). Still, the deadline of 2012 was not accomplished, despite progress made. Now, the minister of Policing, Criminal Justice and Victims aims to have the CJS working digitally by 2016.¹³²

So far, the criminal justice chain in England and Wales has the possibility to work digitally until the courtroom door. This means that it is possible to exchange information digitally between the police forces and the CPS and between the CPS and the courts. Both the police and CPS work with the criminal case files digitally, meaning that they do not print the criminal case files that are digitally available. Courts still work on paper. At the moment, there are pilots to introduce the use of digital criminal case files in court (see chapter 6). The following chapters describe in more detail the above mentioned projects and the decisions made in and around them.

¹³² Criminal Justice System 2014a, p.5.

Chapter 3: Digital working at the Crown Prosecution Service

This chapter explains how and why the Crown Prosecution Service started with digitalisation. Specifically, it highlights choices made and projects performed to move towards digitalisation.

3.1. Introduction

The Crown Prosecution Service (CPS) initiated digitalisation within the Criminal Justice Chain. The structure of CPS, i.e. as a national organisation involving 13 areas that need to report to the Chief Executive of the CPS, enabled them to take the lead in digitalisation in comparison to the police. The police was not able to digitalise in the same pace due to the amount (43) of independent, locally funded, regional police forces. The courts did not start digitalising their processes before the CPS and the Police were able to exchange information digitally.

The CPS worked towards digital working together with their ICT supplier CGI, which is an independent IT and business process services company working across 40 countries over the world.¹³³ CGI works together with other IT-organisations¹³⁴ that support other parties of the criminal justice chain to digitalise.

3.2. The National File Standard

Historically, the 43 regional police forces all operate with different systems and standards, consequently, using different standards for building a criminal case file. Consequently, CPS was confronted with large differences between criminal case files from different police forces. In 1992, the decision was made to create the Manual of Guidance, which is a series of standard documents, so-called MG forms, which every police force should use in preparing cases. The National Prosecution team, consisting of senior CPS staff and senior police staff, was formed to be responsible for updating the Manual of Guidance and coming up with the National File Standard.

The National File Standard¹³⁵ aims to standardise straightforward cases like guilty pleas, according to legislation, preventing the investigator to put too much effort, e.g. information, time and resources, in those cases. This way of working is possible due to the adversarial system that is in place in England and Wales. Currently, the CPS has a conviction rate of 85%, of this percentage 80% are guilty pleas. 68% of the defendants who plead guilty did so in the first hearing. According to the interviewees it is unnecessary to put together a large amount of information, when in most of the (simple) cases the defendants plead guilty, due to the fact that the appropriate minimum amount of evidence is available. The NFS provides guidance to balance information and effort put in a criminal case file to persuade the defence representatives there is enough evidence, so that the client might consider pleading guilty.

Although the National File Standard has been a driver in digitalising the simple, high-volume cases, the National Prosecution Team has (now) started working on a streamlined digital file for simple,

¹³³ The reason why a private company was chosen over having an own IT-company for Justice (or for public services) is not clear. However, it is known that CGI uses their expertise from other areas, e.g. banking and airline industry, where IT is used to support working processes, i.e. supports the exchange of data.

¹³⁴ Which are not known in this research and where we will not put our emphasis on.

¹³⁵ Director of prosecution 2013.

high-volume cases trying to replicate the National File Standard for a digital environment. As indicated by the interviewees, one of the side-effects of digitalising the criminal case file is that information is easily copy-pasted resulting in duplication of information and information overload. The streamlined digital case file aims to prevent such duplication and information overload. See section 4.3 for how information is exchanged between police and CPS and how the National File Standard is used to streamline this exchange.

3.3. Transforming Through Technology – Digital Business Programme

The CPS initiated before 2010¹³⁶ the project ‘Transforming Through Technology’ (T3), a CPS Digital Business Programme, to improve the link between the CPS and the police. This involved moving from paper-based processes towards digital-based processes reducing the amount of paper by building on the technology that was already in place. The main goal of the programme is to allow CPS in its own right to work digitally in a context of the criminal justice chain as a whole. Partly, it aims to replace bureaucracy and inefficient tasks by replacing it with flexible and mobile ways of working to enable prosecutors to work time and place independent.¹³⁷ In this way the CPS saved costs and improved efficiency.

The most tangible change initiated by T3 was the use of laptops that could also be used as tablets in courts by the prosecutors. During this establishment of digitalisation at the CPS, the CPS came along the fact that the involvement of other criminal justice organisations, mainly the police and the courts, was needed to be able to benefit from digital-based processes. If prosecutors would like to use digital devices in courts the criminal case files should be digitally available, by the police or by scanning the paper documents. Consequently the CPS started to work together with the police.¹³⁸

The police in England and Wales consists of 43 independent police forces, which each decide on their own IT support. Consequently, there is a difference in IT-systems the police forces use. The CPS has worked together with the police to align the IT-systems of the police with the IT-system of the CPS to be able to exchange data digitally, which is called the ‘two-way interface’ (see section 4.3), and to eventually be able to present cases in trial digitally. Using the two-way interface the police is able to send information from their IT-system into the IT-system of the CPS and the other way around. To deal with the 43 independent police forces some agreements were made between the CPS and the police regarding the type and the form of the information that should be exchanged between the police and the CPS.

One of the enablers for the exchange of data is understanding the data standards that are used by both organisation¹³⁹. As long as CPS and the police are aware of such differences, the data can be exchanged between organisations. Therefore, the CPS and police made the choice not to redefine all data standards for the whole criminal justice chain, but to strive for understanding each other’s data

¹³⁶ the exact year of initiation is not known from the data-collection, however it is known that it started before 2010.

¹³⁷ Crown Prosecution Service 2010.

¹³⁸ Crown Prosecution Service 2011, p.13.

¹³⁹ The police might use in its system the standard ‘name’ meaning last name, where the CPS might use the standard ‘name’ meaning both first and last name. By understanding the differences between the standards it is possible to relate the standards to each other.

standards¹⁴⁰ and to avoid the complexity of defining, designing and implementing new data standards for all parties in the criminal justice chain.

¹⁴⁰Walmsley 2012, slide 15-16.

Chapter 4: Digitalisation at the Police

The police worked together with the CPS to be able to deliver evidence and criminal case material digitally to the CPS. Different initiatives were taken by the police to gather information digitally and to exchange information digitally with the CPS. This chapter first provides a short introduction about what the police achieved regarding digitalisation and which challenges were faced. The sections 4.2 and 4.3 describe the choices that were made concerning the exchange of digital evidence (photos and videos) with the CPS and Courts and the exchange of the criminal case file with the CPS, respectively.

4.1. Introduction

The police in England and Wales consist of 43 independent police forces, which each decide on their own IT support. Consequently, there is a difference in IT-systems the police forces use. However, as indicated by the interviewees, the digitalisation within the 43 police forces is more or less on the same level, partly as a result of the Digital First Programme. Still, the challenge is to find a balance between allowing forces locally to do what works for them and developing a central solution that will be adopted by all forces.

The Digital First Programme tries to demonstrate police forces the use of new technologies, the required knowledge and skills, to transform and improve policing. The programme tries to drive police forces to use technologies like body worn video¹⁴¹, digital recording of interviews and witness statements and products and services to support police officers' mobile and remote working¹⁴². These technologies should result in the capture of evidence for criminal cases digitally from the start while allowing police officers to access and input information digitally, while they are 'on the street'¹⁴³. The overall aim of the programme is to enable police officers to capture, use, store and share evidence digitally. The minister of Policing, Crime Justice and Victims aims to have police forces working digitally by 2016¹⁴⁴.

It is agreed within the criminal justice chain that the police exchange their information with the CPS, the criminal case file, digitally; at least via secure e-mail and if possible via their IT system. In this context, the police experience a couple of challenges. The first challenge concerns the exchange of digital evidence, e.g. body worn video and CCTV. The second challenge concerns the digital information exchange between the police and the CPS, including streamlining the exchange of the criminal case file with the CPS.

4.2. Exchanging digital evidence

One of the main challenges the police are dealing with (now) is the exchange of digitally gathered evidence, e.g. body worn video and CCTV¹⁴⁵. The amount of digital evidence increases and the volume expands. These files are too big to be sent by e-mail or with the use of the IT-system, consequently, the files are put on DVDs to be exchanged with the CPS by post. To deal with these

¹⁴¹ Body worn video enables police officers to capture what they are seeing on camera to be used as evidence where appropriate.

¹⁴² Criminal Justice System 2014b, p.10.

¹⁴³ Ministry of Justice 2013, p.11.

¹⁴⁴ Criminal Justice System 2014a, page 5.

¹⁴⁵ CCTV, Cross-Circuit Television, makes use of surveillance cameras in areas that need monitoring. The videos recorded can be used as evidence in criminal cases.

problems different alternatives were proposed, see Textbox B11.1. The police, crown prosecution service and courts decided on the third alternative to be the solution for improving and digitalising the exchange of digital evidence. This solution provides the appropriate and effective way of storing and sharing digital evidence from the point of view of the end-users in the criminal justice chain. Besides, it is expected to be a solution that is compelling enough to make all police forces want and need to use it.

The Collaborative Digital Information Store (CDIS), delivered by the Home Office, should act as digital repository, which the police forces can use to upload their data and which other criminal justice parties can access¹⁴⁶. The CDIS will work alongside the storages the forces offer locally. With this solution large volumes of digital evidence can be shared, instead of transferred, between criminal justice parties, incorporating the need for preservation and long term storage of digital evidence¹⁴⁷. During our data-collection this solution was being designed and therefore the CDIS is not yet in use. According to interviewees, the main challenge of the introduction of CDIS is to encourage all 43 police forces to use the same solution.

Textbox B11.1 - alternatives in transfer of digital evidence

Alternatives were taken into consideration addressing the transfer of digital evidence:

Uploading-downloading model. The police upload the digital evidence so that the other criminal justice parties download the digital evidence. Consequently, the digital evidence will be stored more than once, i.e. at the police and at the criminal justice parties who download the evidence.

Streaming model. The police publish the digital evidence so that other criminal justice parties can stream the digital evidence. Streaming saves uploading and downloading, nevertheless, there is a need for high quality of streaming the digital evidence, thus a need for enough bandwidth in the system.

Information store model. The police store the digital evidence in a digital repository, which the other criminal justice parties can access. In this way the digital evidence is stored once and accessible for different criminal justice parties, without the need for high bandwidth.

At the moment, the Home Office, in cooperation with the criminal justice parties and the Ministry of Justice, is setting up the project to design, implement, test, and use the CDIS. Therefore, there is not yet decided on judicial, organisational and/or technical requirements for the solution. Interviewees are aware of some challenges that need to be faced. One of the challenges is, for example, balancing the desire to focus on the police-CPS-court interaction versus the interaction with the defence parties. Both sides have the same needs and should have equal access rights to the evidence. stored. However, incorporating all these parties in the CDIS at once generates a high risk of failure and therefore different parties should be included sequentially according to the interviewees. This requires the expectations of parties to be managed in the right way.

4.3. Data exchange between police and CPS

The police made agreements with the CPS about what information should be sent digitally and in which format this should be sent. These agreements, which were made up front of the digital information exchange between police and CPS, provided a good steering of the 43 police forces towards digitally linking the police with the CPS. The police forces were able to use secure Internet to

¹⁴⁶ Criminal Justice System 2014b, p.10.

¹⁴⁷ <https://www.gov.uk/government/speeches/damian-greens-speech-to-police-innovation-fund-bidders-event>

exchange the criminal case file. However this did not provide any benefits for the CPS, since they still need to re-enter the information gathered. Therefore, the police and the CPS were connected by means of a so-called one-way interface; subsequently the two-way interface was introduced, which will be described below.

One-way interface

In 2004 a one-way interface was introduced connecting (local) police information systems with the (national) information system of the CPS. This interface provides a system for transferring structured information, e.g. personal information about the defendant, victim(s) and witnesses, and evidential material, e.g. witness statements. The one-way interface made it possible for the CPS to receive information about criminal cases (from the criminal case file in the police systems) straight away in their own system, without re-keying of information.

During the design of the one-way interface it was taken for granted that the police forces use different IT-systems. An explicit choice was made to design the one-way interface such that all these different systems could connect to the central CPS system. Forcing the police to work with one system was not the approach the CPS would like to take, since in the end the police forces are independent and are allowed to make their own choices in what IT-systems to use. Therefore, to make the one-way interface scalable, it was designed as open and generic as possible being able to connect with different IT-systems.

The introduction of the one-way interface was enabled by the largely defined and standardised exchange of required information between the police and the CPS as arranged through the Prosecution Team Manual of Guidance.¹⁴⁸ Additional legislative changes were not needed for the one-way interface, due to the fact that these changes¹⁴⁹ were already made beforehand. The business processes that are defined in the Manual of Guidance are reflected in the electronic one-way interface.

Two-way interface

Due to the introduction of the statutory charging¹⁵⁰, a bi-directional flow of information was needed to be able to support the work of the police and CPS digitally. Therefore, the two-way interface between the police and the CPS was introduced around 2008. The two-way interface was made as an extension of the one-way interface adding the allowance of information to be sent from the CPS to the police system, including updates of information and adding new information.

During our data collection, the two-way interface was introduced and working in three police forces: Great Manchester, West Midlands and South Yorkshire. A couple of benefits are already visible as a result of working with the one- and two-way interface. Firstly, the amount of information that needs to be re-keyed by both the CPS and the police is decreased, which reduces the number of transcribing errors and increases efficiency of the process. Secondly, the electronic data for the criminal case file is created directly at the start of a new case, instead of scanned or entered in the system at a later stage in processing the criminal case file. This saves costs and efforts by preventing

¹⁴⁸ See section 2.2.

¹⁴⁹ What changes were made beforehand was not clear from the interviews and documents. The only changes that are known are the introduction of the Manual of Guidance and the statutory charging, see footnote 122.

¹⁵⁰ See footnote 122 for more information about the introduction of the statutory charging.

re-entering and duplication of information. Thirdly, sharing of information is improved across the whole CJS, including sharing information with the courts and the defence. Besides, the support for the witness care is enhanced by the ability to better inform witnesses prior to the charge. Consequently, the reliance on the paper file in the criminal justice chain is significantly reduced.¹⁵¹ Fourthly, there has been a shift in behaviours of people using the two-way interface. Due to the fact that information is exchanged easily, the communication between the police and CPS has become far more direct and feedback (on the quality of data) is received faster, people are more aware of their own work and their responsibility for the information sent and received.

Streamlined digital case file

Changing the way of exchanging information between the police and CPS has resulted in improvements in the transfer of data as described in the previous section. However, it has also brought unexpected side-effects. One effect of the digital exchange of information was the police overbuilding the information in criminal case files to be exchanged with the CPS. This was caused by the easiness of exchanging information digitally. Besides, police forces and CPS did not make agreements on what information exactly should be sent. Police officers want to secure a conviction and justice as an outcome for the victims and witnesses involved. Consequently, the police officers put as much evidence as possible into the system exchanging this information digitally with the CPS. It turned out that most police officers generated significant amounts of unnecessary information in case files, due to the police's lack of confidence in their ability to anticipate pleas correctly. A significant amount of information often was of little value for providing evidence, sent needlessly to the CPS just in case the information was ever required in the case.¹⁵²

In order to evaluate the exchange of information between CPS and police, different police forces in England were visited by the Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate and the Inspection for the Police. One of the conclusions was: 'police in all areas visited expressed concern that the CPS consistently required too much information, but the lack of quality of police reports suggests that the police themselves do not fully understand their role in progressing cases through court'.¹⁵³ Based on the evaluation reported in the document 'Stop the Drift: A focus on 21st Century Criminal Justice' the need was set to reform the systems and practices of the police. A number of concerns of the effect of some police systems and practices on the efficiency of the criminal justice chain as a whole were:

'A lack of clarity about what type of cases should enter the CJS
A lack of systematic control of cost and regulation of the criminal justice process;
Excessive bureaucracy and waste; and
An historical, piecemeal approach to reform.'

The idea of improving exchange of information between police forces and the CPS is to provide guidance on what information is needed by the CPS, how this information is generated and exchanged efficiently, and how the quality of information could be improved without keeping police officers tied to their police station. This would shift the idea of police officers filling in a set of forms

¹⁵¹ James, Blackburn, Zeller & Maharaj, 2012

¹⁵² HMIC & HM Crown Prosecution Service Inspectorate 2013, p. 4

¹⁵³ HMIC & HM Crown Prosecution Service Inspectorate 2013, p. 21

towards the police as gatekeepers to the criminal justice system understanding the importance of good quality information.¹⁵⁴

The next step for the police and CPS, the National Prosecution Team together with the Ministry of Justice is to streamline the process of building a criminal case file by the use of the National File Standards, as described in section 3.2. For each offence type it is defined what the information requirements are and how these should be dealt with by the digital exchange of criminal cases.

¹⁵⁴ HMIC & HM Crown Prosecution Service Inspectorate 2013, p. 3-4

Chapter 5. The CJS Efficiency Programme

The Criminal Justice System (CJS) Efficiency Programme currently mainly focusses on digitalising courts and the information and file exchange between the Crown Prosecution Service (CPS) and the courts. The digitalisation of the police, the CPS and the exchange between the police and the CPS are mainly already in place. In this chapter, first, an introduction is given about the reasons for the reform of the whole criminal justice chain and the purpose of the CJS Efficiency Programme and the progress already made. The sections 5.2, 5.3, and 5.4 elaborate on the initiatives that are taken by the CJS Efficiency Programme.

5.1. Introduction

Within the CJS the criminal justice parties experience different problems¹⁵⁵ with working on paper and with physical media. First, the progress of cases depends on the way and how fast the criminal case file is transferred between the criminal justice parties. This way of transferring information can be slow and is often costly, which results in delay. Besides, the storage of paper criminal case files and physical material comes with significant costs. Second, a significant amount of duplication of information brings a significant increase in costs and risks causing confusion. Third, the creation and management of paper criminal case files replicates a number of non-value adding, i.e. administrative functions, across the main criminal justice parties, which are not necessarily needed. These experiences provided the driver to start digitalisation initiatives.

The above experiences plus the cuts in the budget in the area of criminal justice did set the need to the transformation of the Criminal Justice System (CJS). Therefore, the Ministry of Justice did make the specific choice to set up the CJS Efficiency Programme in 2011. The aim of the CJS Efficiency Programme is to modernise the CJS by means of reducing or restructuring the movement of paper and people around the criminal justice chain. The goals for the programme as a whole are:¹⁵⁶

- Reform the CJS towards a system that meets the needs of victims and the public by providing a simpler, swifter and more transparent service;
- Enable criminal justice agencies to provide a more integrated service, in the context of budget reductions, by working together to reducing waste and bureaucracy maintaining the required level of performance;
- Enable to work together towards a faster end-to-end service;
- Incorporate the existing work done by the criminal justice agencies and the change initiatives that are already initiated.

The CJS Efficiency Programme is led by the heads of the three main CJS agencies: the Crown Prosecution Service, the Her Majesty's Courts & Tribunals Service (HMCTS) and the Association of Chief Police Officers (ACPO). Although the team does not include defence parties, it is constantly in contact with them to be aware of how they will be affected by digital working.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Ministry of Justice 2011.

¹⁵⁶ Ministry of Justice 2011, p.2.

¹⁵⁷ Criminal Justice System 2012a, p.1.

Progress of the CJS Efficiency Programme

The CJS Efficiency Programme brings together different projects, which are all focused on operational difficulties which cause inefficiency in the CJS. At the moment, two specific projects are running: Streamlined Digital Working and Video Technology. Where the streamlined digital working project tries to improve efficiency by reducing the movement of information on paper, the video technology project tries to improve efficiency by reducing the movement of people. Additionally, a new project is initiated: the common platform.

Phase 1 of the CJS Efficiency Programme finished around March 2014. The aim of this phase was to get all the police forces to send digital material, i.e. preparations for criminal proceedings in courts, to the CPS. This resulted in the CJS to be digital until the courtroom door. Phase 2 of the CJS Efficiency Programme has just been started and is expected to be finished in 2016. The aim of the second phase is to get the courtroom digitally. This includes getting Wi-Fi in courts, providing courts wall screens to show digital evidence, enabling prosecution and defence to use laptops or other digital devices in the courtroom and greater use of video technology.¹⁵⁸ The end-goal is to have a digital court in 2016, where no paper is brought into court. After completing phase 2, phase 3 will start, which includes introducing a common platform for the CJS.

A summary of the progress made until 2013 within the CJS is provided in Textbox B11.2. Based on the results given in Textbox B11.2, an evaluation was made by the CJS Efficiency Programme, which showed what worked well: criminal justice chain wide approach acting in the concerns of the criminal justice chain as a whole, demonstrating results builds buy-in so that people are encouraged to support the solutions to improve the criminal justice chain, generating energy and momentum at national and local level for change. Lessons that are learned are:

- the defence community should be engaged with using early and clear messaging on the necessity and potential benefits of digitalising the CJS;
- it is complex to align all criminal justice partners and all the parts of the criminal justice chain;
- digitalisation cannot be used to solve underlying problems concerning quality of the criminal case file, however it will present opportunities to work on solutions in partnership with criminal justice chain partners.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Criminal Justice System 2014a, p.1.

¹⁵⁹ Ryder, McGladrigian & Afzal 2013, slide 5.

Textbox B11.2 - Progress of digitalisation within the CPS at national level¹⁶⁰

- 90% of all case files are transported electronically by Police forces to CPS with paper being the exception;
- 100% magistrates' courts are able to receive digital case files from the CPS;
- 100% of CPS areas are transferring information for pre-sentence reviews electronically to the National offender Management Service;
- 100% of Witness Care units are working digitally, negating the need to print, store and ultimately dispose of case files;
- 75% of cases in some CPS areas are already being presented at court electronically;
- 2 million messages a month sent over Criminal Justice Secure eMail;
- Although 65% of Defence Practitioner contracts holders with the Legal Services Commission have a secure e-mail account (CJSM) – usage remains low;
- 7000 cases approximately are dealt with annually by the virtual courts in London, Cheshire, Kent and Hertfordshire, nearly 400 police hours have been saved – though there is much more scope for savings in police time;
- 32.500 prison to court video hearings between June and December 2012, save time, money and reduced risk and disruption.

5.2. Streamlined Digital Working

The aim of the project streamlined digital working is to 'improve the timeliness and quality of case preparation and progression, speed and ease the transfer of information between agencies, reduce the number of steps in the process and reduce the number of times information has to be captured or compiled for different purposes. Besides it will reduce the cost of storing the information. Ultimately this will enable the CJS to maintain effectiveness and quality with less administrative effort, thereby reducing costs'.¹⁶¹ The performances strived for should be achieved by accomplishing the following:

Full implementation of the major streamlining initiatives;

- Digital transfer of all information from the Police to the Crown Prosecution Service;
- Digital reviewing and preparing case files at the Crown Prosecution Service;
- Digital committals and correspondence of case information to defence and courts using secure e-mail;
- Prosecution advocates using digital devices, i.e. laptops, Ipads or tablets, to prosecution cases in court;
- Digital witness care units.

¹⁶⁰ Adopted from: Ryder, McGladrigan & Afzal 2013, slide 4; Criminal Justice System 2014a, p.4; The Legal Services Commission is a department of the Ministry of Justice responsible for the operational administration of legal aid in England and Wales according to:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246661/0337.pdf
The CJS aims to connect all defence solicitors with the CJSM. In this way, the CJS is able to exchange the prosecution evidence against the clients of defence solicitors digitally.

¹⁶¹ Ministry of Justice 2011, p.3.

The end-goal of the streamlined digital working project is to 'deliver an efficient process for the preparation and use of a single digital file that is jointly used and owned by the police, CPS, HMCTS and defence'.¹⁶²

5.3. Video Technology

The aim of the project 'video technology' is to introduce using video technology routinely across the CJS 'wherever it offers a more cost effective alternative to physical movement of people, provided the interests of justice are protected'. Video technology will mostly be used in court so that defendants (who are in prison) can appear at court via a video link with prisons, and the witness can appear in court via a video link with a police station close to the witness' house. The benefits that the projects aims for include 'the reduction of transport and waiting times and costs, improve prisoner welfare, reduced risk of escape or harm, reduced pressure on court cells, better access to justice, better for vulnerable victims and witnesses and reduced CO² emissions'.¹⁶³

5.4. Common Platform

The common platform is a project that builds further on the progress that is made in the CJS Efficiency Programme. It will be a joint working platform for the CPS and the Courts, including the defence and the probation service. Key is the development of a unified business process across criminal justice organisations. At the moment of this research was conducted, the common platform was a project that was agreed by the criminal justice parties to be the next step to take in improving the criminal justice chain. However, no significant developments are yet to be reported.

The common platform is initiated for different reasons. First, the CPS is already digital and generates benefits from working digitally. and therefore is not able/willing to go back to a situation where CPS needs to work on paper. Therefore the CPS wants to develop digitalisation further. Second, the systems used by the courts are outdated (over 25 years old) and do need to be replaced. Third, the contracts of the case management systems of the CPS and the courts with CGI (the company that develops and maintains the IT-systems for the CPS and the courts) will expire, around 2016. This provides the opportunity to share a new IT-contract to develop and deliver one case management system for both the CPS and the courts. Fourth, the common platform is seen as an opportunity to let the defence access the criminal case files that they are allowed to access and to which they can insert information they gathered concerning the case. This reduces the amount of paper that is needed to send to the defence and increases the accessibility for defence to criminal case information.

The common platform programme aims for improving the performance of the CJS in terms of cost and time-savings through:

- Eliminate unnecessary administration;
- Staff working from and sharing the same set of accurate data;
- Readily available and easily accessible information;
- Avoiding duplication of effort by entering data only once;
- Reduction in paper based systems;
- Enabling flexible and innovative ways of working, place and time independent.

¹⁶² Criminal Justice System 2012a, p.1.

¹⁶³ Ministry of Justice 2011, p.4.

The vision is that 'the CJS will no longer be reliant on moving physical material or digitised paper between agencies and others. Processes will be designed to be simpler, faster, and more proportionate. This will make a more efficient and effective justice chain'.¹⁶⁴

Textbox B11.3 - An example of how the common platform might support working processes in court

As-is

At the moment in the Magistrates Courts somebody is printing out the pdf bundle that CPS sent them, they take a paper file and stick it into a file jacket and a legal advisor takes it into court, relies on the file to call the case off, records on the paper file the results of the hearing, that then goes to back office staff, who then key that information into LIBRA (a case registration system), that is then checked by the legal advisor and verified that it is accurate, which then gets committed to LIBRA and then eventually the Police National Computer is being update with it. That process takes about three days with lots of people involved.

To-be

All the proceedings that are performed in the as-is state would in the to-be state be performed using the common platform, e.g. the legal advisor who is in court records the results directly into the common platform. So that the information concerning proceedings that are in court are immediately available for the prosecutor and the defence lawyer who are in court. This ensures having at least a three way verification at the accuracy of the information that has just been recorded, it also means that it is recorded once.

It is chosen not to include the 43 police forces in this common platform due to the complexity of integration 43 police forces into one system. The 43 police forces are expected to each separately exchange data with the common platform digitally. The police will make agreements with the CPS and courts about how the interaction in terms of data exchange will take place between the police and the common platform. Another reason for not (yet) including the police in the common platform programme is to define a project that is manageable and consequently not too risky.

¹⁶⁴ Criminal Justice System 2014b, p.12.

Chapter 6: Digitalisation in Courts

As also noticed in section 1.3 and previous chapters, the criminal justice chain in England is digital until the courtroom door. In principle, judges do not yet prepare cases digitally and do not use a digital case file during court hearings. However, the CJS is working towards making the whole criminal justice chain digital.

According to interviewees, the main reason courts are not yet working with digital criminal case files is that they have awaited for the police and CPS to deliver case files digitally. Additionally, current systems¹⁶⁵ within the courts are not able to deal with digital criminal case files, being over 20 years old and ready to be replaced.

At this moment, a pilot in Croydon Crown Court, London uses digitalised documents both to prepare cases for court hearings as well as to use during court hearings by judges and court administrative employees. In this pilot a bundling¹⁶⁶ tool called CaseLines¹⁶⁷ is employed to create one single formatted PDF document by bundling the structured information and different types of documents (MS Word, JPEG and PDF) that are created by the police and CPS. This single formatted PDF includes indexes and keyword search possibilities. In the pilot the CPS creates the bundle, which is accessible via a web-based environment,¹⁶⁸ which is accessible through a link sent from the CPS to the court by secure e-mail.¹⁶⁹

The judges in this pilot expect that the digital file provided will give them benefits and additional options compared to paper based files. The judges are able to make notes on those aspects in the criminal case files they want to emphasis comparable to making notes on paper. However, if needed, different judges can work simultaneously on the same digital criminal case file and are even able to share notes. Also, if required new information can easily be imported in the system and added to the bundle, and thus become part of the criminal case file. An advantage of the system is that the bundles can be accessed via a web-based application, which means that the bundles can be accessed on different devices, e.g. computer, laptop, tablets or smartphones.

How the CJS is working towards making the whole criminal justice chain digital will be explained in the next chapter, as this is part of the focus of the CJS Efficiency Programme.

¹⁶⁵ See footnote 125.

¹⁶⁶ It is not clear from interviews and documents which how many out of all courts are already using bundling. Nevertheless, it is known that it is in use and working well in the Croydon Crown Courts located in London.

¹⁶⁷ See for more information: <https://www.caselines.co.uk>

¹⁶⁸ Data is encrypted for transmitting and stored in server facilities improved by UK government.

¹⁶⁹ CPS is also able to send an e-mail including the link to (a part of) a digital criminal case file to the defence via their secure e-mail system.

Chapter 7: Strategic choices in the Criminal Justice Chain Reform

7.1. Differences between the current reform with past reforms

A part of a reason that digitalisation has not landed before the start of the new reform in 2010, is because the CJS was fragmented; organisations have, historically, a degree of operational independence and constitutional independence from each other for different legislative reasons. Previous reforms have tried to deliver digitalisation, but there was a lack of attention to the effects of changes in one organisation on other organisations in the CJS. As said by one of the interviewees ‘the main thing that has really worked with implementing changes is taking an overall end-to-end criminal justice chain perspective’. This perspective is needed, since the party that invests money and effort in changes to its way of working does not always see the benefits. However, the benefits for the other criminal justice parties and therefore for the criminal justice chain as a whole might be significant.

The current Criminal Justice System (CJS) wide reform, started around 2010, is different from reform projects in the past on different aspects. At first, on Ministerial level the CJS has a joint minister for the police, prosecution service, the courts and the prison and probation service. At second, a CJS board is set up, which provides an overarching, joint leadership in the criminal justice chain to drive through the reform together, see section 7.2. At third, the cuts in the budgets of the CJS organisations has driven the collective need for digitalisation and digital working in the CJS as a way to improve efficiency, save costs while maintaining quality and integrity of the justice system.

Digitalisation is seen as one of the means to improve the shared outcomes, i.e. outcomes that are in line with all the criminal justice parties’ objectives:

- Reduced crime;
- Reduced re-offending;
- Punished offenders;
- Protected public;
- Victims provided with reparation;
- Increased public confidence, including victims and witnesses; and
- Ensured that the system is fair and just.¹⁷⁰

7.2. National board versus local boards

In February 2013 one national Criminal Justice System board was established, which is responsible for overseeing and delivering criminal justice across England to be able to ensure a ‘whole system approach to tackling issues across the CJS and overcoming operational barriers’. This board, chaired by the minister of State for Policing and Criminal Justice and Victims, includes the senior representatives from Policing, the CPS, the Courts and the Victim’s Commissioner.¹⁷¹ The main aim of the board is to make the CJS more effective and efficient resulting in reduced crime, reduced re-offending, punished offenders, protected public, victims provided with reparation, increased public confidence, including victims and witnesses, and ensured that the system is fair and just.¹⁷²

The board has agreed, from each organisation’s perspective, to jointly bring digitalisation forward. This means that organisations accept the fact that benefits might not always be felt where the

¹⁷⁰ Ministry of Justice 2013, p.5.

¹⁷¹ <https://www.gov.uk/government/news/new-criminal-justice-board-meets>

¹⁷² Ministry of Justice, p.5.

investment are made, e.g. if the police makes an investment in gathering evidence digitally the benefit might be for the CPS and the courts. One specific joint agreement is the 'Criminal Justice System Digital Business Model', which is published in April 2014.¹⁷³ All the senior representatives of the parties involved in the Criminal Justice System signed the programme and agreed on taking these agreements forward in their organisations. The interviewees expect that having one compelling, jointly shared picture of the future of the CJS is powerful in terms of making change happen. As said by a representative of the strategy department, that is part of the Ministry of Justice and coordinates strategic projects: 'it would have been nice to have all criminal justice parties signed up on a CJS Digital Business Model earlier in time, however it would probably not have been possible then to have everyone agree and see the need for such an agreement. The parties needed to go through the process of overcoming the barriers of individual projects before they are ready to jointly agree what to achieve'.

The CJS Digital Business Model sets out what programmes will be conducted by the individual criminal justice organisations and criminal justice wide, their goals, the changes needed and how these different programmes will deliver their part of reform in a collaborative way along the whole criminal justice chain. Overall, the Digital Business Model provides a complete picture of what the digital CJS will look like after the reform. Figure B11.5 provides the differences between the current (partly-digital) state and future (digital) state of the CJS.

The role of the Ministry of Justice is to own the CJS Digital Business Model and to aim for the future state of the CJS that is stated in the CJS Digital Business Model. It is the role of the strategy department of the Ministry of Justice to oversee all the programmes the criminal justice parties are (collectively) implementing. This includes ensuring that all criminal justice parties and the programmes are aligned, have no gaps, overlaps or duplication concerning their work towards a digital criminal justice chain. Each programme has its own priorities, commitments and responsibilities that need to be managed. Each month the programmes come together at the Ministry of Justice to provide a monthly update to the minister of Policing, Justice and Victims.

¹⁷³ Criminal Justice System 2014b.

2014	2017
Police capture case information on paper note books. Witness statements are written by hand and scanned	Police capture evidence digitally and begin building the case file out on the street using digital devices
Defendant brought before custody sergeant, who types in alleged offence information	Defendant brought before custody sergeant. Interview takes place swiftly as defence solicitor can view the disclosure material in the police station. The quality of the digital evidence means their client has the opportunity to consider whether to plead guilty at the earliest opportunity
Defence solicitors are supplied with copies of paper evidence at the police station before an interview with the suspect	Investigating officer enters information/statements into the shared system via the Two Way Interface (TWIF). These are available to the CPS sooner and removes duplication
Defendant is bailed. Investigation progresses	Shared case management system allocates case to duty prosecutor to make a pre-charge decision
Investigating officer e-mails the duty prosecutor, attaches documents and sends it through to CPS Direct	On confirmation of charge the shared system notifies all parties of the hearing date and venue it has instantaneously and automatically allocated. Victims and witnesses are automatically updated during case progression via TrackMyCrime
If needed police provide documentation via the Exchange or email as the case is built and further information provided	Before and in the courtroom: all parties can access all the information about the case that they have the permission to access. They will be working digitally from digital devices with access to home systems using in-court Wi-Fi
Defendant is brought back into the police station. Custody sergeant types out the charge and bail details	Magistrate or judge view the presented evidence (exhibit, video) on device of choice or large screens
Hearing date is set two or more weeks in the future. The police will prepare and submit a file to the CPS ready for the first hearing	Result is immediately available to all parties via shared case management system
Before a case goes to court, HMCTS pre-court team chase information that has not been sent through digitally from the police	If the defendant appeals to the Crown Court, all information is immediately available
In the courtroom: pdf files printed off and paper handed to the magistrates	
Decision is recorded by legal adviser onto a paper form which is passed to the resulting team who checks it and enters it onto the system. Can take up to 72 hours	
If defendant is sent to the Crown Court, pdf file and any papers are sent to the court. Can take up to ten days, at which point case information is rekeyed into Crest	

Figure B11.5 - the current and future state of the CJS¹⁷⁴

Locally, each county has its own criminal justice board. The local criminal justice board brings together the chief officers of each of the criminal justice partners, who are responsible for overseeing and delivering criminal justice services across the county. Initiatives concerning digitalisation, amongst other initiatives, are locally implemented according to standards that are set nationally. This approach is chosen based on the fact that counties differ from each other in terms of geography, organisational configuration, history and the range of IT and other systems deployed in the area.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Adopted from: Criminal Justice System 2014b, p. 9.

¹⁷⁵ Examples of initiatives and lessons learned from these initiatives that are taken by the local criminal justice boards can be found at:
http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/05/Improving_the_criminal_justice_system.pdf

7.3. Local police forces not towards one national police

The 43 independence police forces, historically, are separated from each other. In the context of digitalisation connecting these 43 police forces to the CPS and the Courts, which are both nationally organised is hard. As stated by the interviewees, the choice is explicitly made to not move towards one national police force with one police system. Police forces are, historically, seen as members of the regional community. As already noticed in section 1.2, the head of police forces, the Police and Crime Commissioner is elected by the public and his task is to oversee how crime is handled in a police area, to set out the strategy and to ensure the effectiveness in a police force.¹⁷⁶ The PCC is operational independent and owns the budget for its police force.¹⁷⁷ Consequently, each PCC should agree on the exactly same system, which is foreseen to be a rather complex decision. Another reason is the fact that investments are already made (by the forces themselves) in the IT-systems they are using and therefore, to save costs, no new IT-system is developed to be used by all police forces. A last reason given by the interviewees is developing one police IT-system for all forces will be a risky project, due to the big amount of stakeholders and their differences in local needs.

7.4. Legal Guidance on digital working across the CJS

The CJS Efficiency Programme board, including the senior management of the criminal justice organisations have agreed on a legal guidance¹⁷⁸ on digital working across the criminal justice system.

One of the legal aspects that needs to be taken into account is the article of the European Commission about fair trial. There should be no difference in terms of technology advantage between the prosecution and the defence. At the moment, the CJS Efficiency Programme has not responded to this issue yet, although it has not come up frequently. However, it is something that has to be kept in mind in the further development of digitalization in the criminal justice chain and will be incorporated in the further development of digitalisation in courts.

In general, the legislation is ahead of the digitalisation in practice in the criminal justice chain. This means that the parties in the criminal justice chain have not yet faced any legislative barriers when moving towards the digitalisation of the whole criminal justice chain.

¹⁷⁶ <http://www.cps.gov.uk/about/cjs.html>

¹⁷⁷ Home Office 2011b.

¹⁷⁸ Criminal Justice System 2012b

References England

CGI 2013

CGI, 'Annual Report. Compass April 2012 – March 2013.', CGI group inc. 2013.

Criminal Justice System 2012a

Criminal Justice System, 'Defence practitioner FAQ version 3.92', 18 May 2012. (<http://www.justice.gov.uk/downloads/about/about-the-justice-system/transforming-justice/defence-practitioner-faq.pdf>)

Criminal Justice System 2012b

Criminal Justice System, Legal Guidance on digital working across the Criminal Justice System, October 2012.

Criminal Justice System 2014a

Criminal Justice System, 'CJS Efficiency Programme Newsletter', Issue 4, January 2014.

Criminal Justice System 2014b

Criminal Justice System, 'Criminal Justice System Digital Business Model', April 2014.

Crown Prosecution Service 2010

Crown Prosecution Service, 'CPS Annual Report and Resource Accounts 2010-2011: Technology – T3', CPS 2010. (<http://www.cps.gov.uk/publications/reports/2010/technology.html>)

Crown Prosecution Service 2011

Crown Prosecution Service, 'CPS Business Plan 2011-2012', CPS 2011. (http://www.cps.gov.uk/publications/docs/business_plan_1112.pdf)

Director of Public Prosecution 2013

Director of Public Prosecution, 'The Director's Guidance on Charging 2013: Guidance to Police Officers and Crown Prosecutors', CPS May 2013. (http://www.cps.gov.uk/publications/directors_guidance/dpp_guidance_5.html)

HMIC & HM Crown Prosecution Service Inspectorate 2013

HMIC & HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 'Stop the Drift 2: A Continuing Focus on 21st century Criminal Justice', June 2013.

Home Office 2011a

Home Office, 'Have you got what it takes? Working with and holding your chief constable to account.', Home Office November 2011. (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/117469/chief-constable-to-account.pdf)

Home Office 2011b

Home Office, 'Have you got what it takes? Your role as police and crime commissioner (PCC).', Home Office November 2011. (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/117463/role-as-pcc.pdf)

Iannacci 2014

F. Iannacci, 'Routines, artefacts and technological change: investigating the transformation of criminal justice in England and Wales.' *Journal of Information Technology*, 2014.

James, Blackburn, Zeller & Maharaj 2012

C. James, B. Blackburn, J. Zeller, D. Maharaj, 'Police/CPS XML Interface Version 2 – Business Process Document', Logica 2012.

Ministry of Justice 2011

Ministry of Justice, 'Modernising the Criminal Justice system: CJS Efficiency Programme', December 2011. (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217233/cjs-efficiency-delivery-programme-moj-bus-plan.pdf)

Ministry of Justice 2013

Ministry of Justice, 'Transforming the CJS. A Strategy and Action Plan to Reform the Criminal Justice System', June 2013.

National Audit Office 2012

National Audit Office, 'Improving the Criminal Justice System: lessons from local change projects', May 2012. (http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/05/Improving_the_criminal_justice_system.pdf)

Ryder, McGladrigan & Afzal 2013

L. Ryder, P. McGladrigan & N. Afzal, 'Are you ready to work digitally?', Criminal Justice System Efficiency Programme, Govnet Communications 2013. (<http://www.slideshare.net/govnetevents/govnet-communications>)

Walmsley 2012

S. Walmsley, 'Information Management within CJS: England & Wales', Crown Prosecution Service 2012.

Websites

<http://www.acpo.police.uk/About/AboutACPO.aspx>

<http://www.acpo.police.uk/About/Governance.aspx#governance>

<http://www.acpo.police.uk/About/Membership.aspx>

<http://www.app.college.police.uk/app-content/prosecution-and-case-management/charging-and-case-preparation/>

<https://www.caselines.co.uk>

<http://www.cps.gov.uk/about/cjs.html>

<http://www.cps.gov.uk/about/index.html>

http://www.cps.gov.uk/your_cps/our_organisation/index.html

<Http://gepeskonyv.btk.elte.hu/adatok/Anglisztika/49Pint%E9r/LRSetup/UK/GOVERNMENT%20AND%20POLITICS/LEGAL%20SYSTEM.htm>

<https://www.gov.uk/government/ministers/minister-of-state-policing-and-criminal-justice>

<https://www.gov.uk/government/news/new-criminal-justice-board-meets>

<https://www.gov.uk/government/organisations/attorney-generals-office/about>

<https://www.gov.uk/government/speeches/damian-greens-speech-to-police-innovation-fund-bidders-event>

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246661/0337.pdf

http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Images/Layout/courts_structure.pdf

<https://www.justice.gov.uk/about/hmcts>

<http://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>

Country report Austria

Contents

Reading guide	256
Chapter 1. Criminal Justice System	257
1.1 Parties in the criminal justice system	257
1.2 Criminal case file.....	258
1.3. Digitalisation in the criminal justice chain.....	260
Chapter 2. eGovernment strategy.....	261
2.1. eGovernment solutions as showcase for Europe.....	261
2.2. eGovernment Act	261
Chapter 3. Digitalisation Government-wide.....	263
3.1. ELC in more detail.....	263
3.2. Development and use of ELC.....	263
3.3. Pre-conditions ELC.....	264
3.4. Use of ELC in the criminal justice chain	264
Chapter 4. iTop project.....	265
4.1. Legal reform prior to digitalisation of public prosecution	265
4.2. iTop as the response to the legal reform	266
4.3. EliAs	266
4.4. CDS.....	269
4.5. Experiences with the iTop project.....	270
Chapter 5. Digitalisation of the Austrian Justice Chain	272

Reading guide

This report is a description of the digitalisation in the criminal justice chain of Austria. In this report the police perspective is underexposed, since we were unable to get access to the Ministry of Interior or its subsequent/underlying organisations, amongst others, policing. Therefore, this report will focus on the digitalisation initiatives conducted by the Ministry of Justice concerning the prosecution offices and courts.

Chapter 1 provides an introduction to the criminal justice system of Austria. The following topics are covered: the parties involved in the criminal justice chain, the role of the criminal case file, and digitalisation in the criminal justice chain in general. Chapter 2 provides an overview of the initiatives are taken and choices made on the strategy for digitalisation government-wide. Chapter 3 focuses on the digitalisation government-wide and its implications for the criminal justice chain. Chapter 4 continues with elaborating on digitalisation within the criminal justice chain, specifically within the public prosecution. Chapter 5 provides an indication of what the future plans are.

The information provided in this country report is based upon multiple data sources. First, desk research and two telephone interviews were done to prepare the country visit. During the country visit, seven interviewees were questioned to gather the information about the digitalised information exchange in the criminal justice chain, for a full list of the interviewees see appendix 9. Moreover, the researchers did four observations, of which three observations of information systems, and one observations of court hearings. Finally, the information given by the interviewees is supported by documents and websites the interviewees provided to the researchers.

Chapter 1. Criminal Justice System

In this chapter, an introduction to the Austrian criminal justice system is provided. The parties that are involved in the criminal justice chain are described as well as the relationship between these parties and between these parties and the Ministry of Justice. Subsequently, the role of the criminal case file in the criminal justice system is described. The information flows required to compose a criminal case file are shown both in general terms and from a digitalisation point of view.

1.1 Parties in the criminal justice system

In Austria, two Ministries are responsible for the organisations in the criminal justice chain: the Ministry of Interior and the Ministry of Justice. The Ministry of Interior is responsible for the National Police (Landespolizeidirection), and the Ministry of Justice is responsible for the organisations in the judicial system, which include inter alia ordinary courts, the public prosecution service, prisons and the probation service.¹⁷⁹ The organisations that are under responsibility of the Ministry of Interior and the Ministry of Justice are strictly separated from each other, regarding budget and organisation.

The National Police consists of eight districts that are all accountable to the National Police Director.¹⁸⁰ The prosecution service is a hierarchically structured national organisation, which is ultimately headed by the federal minister of Justice. Across the country there are 17 prosecution offices, which are bound by instructions of the four senior prosecution offices, who are under supervision of the Procurator General's office. The minister of Justice is entitled by law to give directions to prosecution offices concerning policy areas as well as prosecution decisions in individual cases. The latter, however, rarely happens, and if the minister does give an instruction, the instruction must be substantiated.¹⁸¹ The public prosecution service represents the public interest in criminal proceedings. Its main tasks therefore are acting as head of preliminary proceedings, initiate criminal proceedings by making the indictments, and handle as a prosecutor all types of criminal proceedings.¹⁸²

The courts are organised in a four level hierarchical system. There are 128 district courts which deal in first instance with criminal cases concerning minor offenses that are penalised with only a fine or a prison sentence to a maximum of one year. All other criminal cases are in first instance handled by the 20 regional courts. The regional courts are additionally responsible for appeals against decisions of the district courts. At the third organisational level there are four higher regional courts of appeal which deal with all appeals against the decisions of the regional courts. In addition, the president of the higher regional courts of appeal is responsible for the administration of all courts located in his court district. The federal minister of Justice is the president's immediate, and only, superior for these activities. On the highest level, there is one supreme court, which is the opportunity for appeal against court decisions. The supreme court has a major role concerning the establishment of a uniform interpretation of the law across the country. Lower courts are not legally bound by its decisions, but generally they will use the case law of the Supreme Court as a guideline.¹⁸³ The courts are managed by judges, who are completely independent and impartial. They can only be bound by the law. The courts and prosecution organisation is visualised in Figure B12.1.

¹⁷⁹ Law Commission New Zealand 2010, p. 7.....
(http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/austrian_criminal_procedure_0.pdf)

¹⁸⁰ No more accurate information is provided in documents, the interviews and internet. However, police is out of scope of this report.

¹⁸¹ Law Commission New Zealand 2010, p. 1

¹⁸² Federal Ministry of Justice 2013, p. 8

¹⁸³ Federal Ministry of Justice 2013, p. 9.

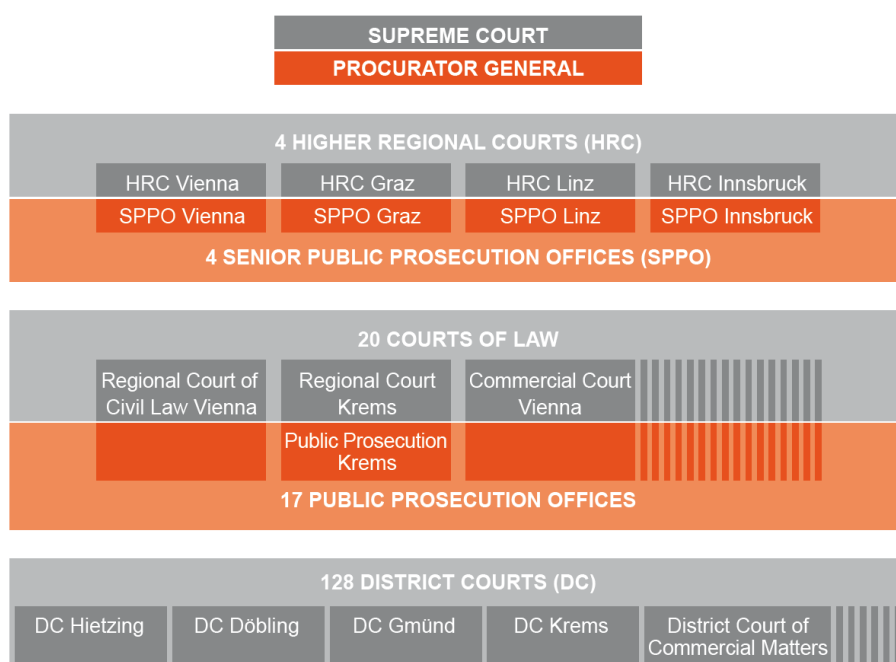


Figure B12.1 - Organisation Courts and Public Prosecution¹⁸⁴

1.2 Criminal case file

The criminal case file is the collection of all written evidence that might be relevant for a particular criminal case, including exculpatory evidence. The criminal case file will in general be used by the judge in charge of the case and by both the lawyer and prosecutor to prepare the questioning of the witnesses and defendant at the trial. The criminal case file is the starting point of a trial. Theoretically, the judge's decision must be based upon the orally given evidence during the trial rather than the written evidence that is collected in the pre-trial stage. This is based on the principle of orality and immediacy.

In the following circumstances the written statements can be used instead of oral evidence:

1. when all parties agree that reading the statement is sufficient, and there is no need for the witness to appear,
2. when the witness died before trial,
3. when the witness is unavailable or cannot be found,
4. when the witness testified in a contradictory interrogation procedure.¹⁸⁵

In other circumstances than those described above, the judge will often also rely more on the written statements in the criminal case file than on the oral statements. The written statement is often

¹⁸⁴ Federal Ministry of Justice 2013, p. 9.

¹⁸⁵ Contradictory interrogation: In some circumstances, (vulnerable) victims can provide their evidence prior to the trial, and will be questioned by all parties so they do not have to appear at the trial. Mostly for sexual cases. Judge eventually decides to have a contradictory interrogation. (The Austrian Criminal Procedure, p. 9) Besides this measure to protect vulnerable victims, in the court is a room, located next to the main court room, where a victim can be questioned by a judge. This room has live contact via a webcam with the main courtroom, so victim does not have to sit in the same room as the offender (mostly used by sex offenses).

recorded closer in time to the incident and thus more likely to be trustworthy than the oral statement in court; details might not be remembered by the witness during the trial.¹⁸⁶ The judicial system in Austria does not recognise guilty pleas. The judge must be independently convinced that the defendant is guilty of the charged crime, based on the evidence.

The composition of a criminal case file starts with a report from the police about a committed crime. In principle, all cases that come to the attention of the police (and prosecutor) must be investigated because of the principle of legality.¹⁸⁷ All police forces use the same system for the creation of the reports, called PAD. This system reflects in its setup a paper-based criminal case file. When the police's investigation is completed, the file will be transmitted to the prosecutor's office. In 85% of all cases, the criminal case files are sent electronically, via electronic legal communication (ELC, in German: Elektronische Rechtsverkehr). See chapter 3 for more information. It is not obligated for the police to use ELC, so there are differences across the country to what extent ELC is used. Moreover, if the system is used, it depends on the police force whether the data sent via ELC are structured data (i.e. extracted from the IT-system), or scanned documents transformed into PDF files.

If the police sends a criminal case file to the prosecutor's office, the original paper case file will not be sent along. The police will only send the digital case file to the prosecutor's office. Some changes concerning the witness statements were needed to make this possible, see Textbox B12.1. The police used to send the paper and digital case file parallel, however this caused problems at the prosecution offices. Since information was received twice the prosecutor offices, it caused a lot of work to find out which information belonged to which criminal case, because everything had to be checked twice. For that reason, the interface of ELC was changed. Currently the police announces that a paper supplement, e.g. photos, is coming via the regular mail, so the prosecution office is prepared.

Textbox B12.1 - Handling and exchanging the witness statements

When the police started to send files electronically, all the documents concerning witness statements were signed by the witness and thereafter were scanned at the police office. A few years ago, however, this changed and nowadays the word text file – without any signature – is converted into pdf and transmitted. The original paper document is signed with a wet signature and stored at the police's office. Although prosecutors and judges were used to signed reports/documents in the criminal case file, the change barely caused any problems. In case the prosecutor or judge doubts the originality of the report, the original version can be requested from the police office.

The electronically transmitted criminal case files are printed at the prosecutor's office. The two main reasons for that to happen are that 1) their IT system is a paper based system that does not support digital handling of a file, and 2) they are historically used to work on paper. Based on the evidence in the criminal case file, the prosecutor makes a charging decision. If the prosecutor decides to charge the defendant, the prosecutor adds an indictment to the criminal case file and sends the paper case file to the court. The prosecutor keeps a small part of it which is called the 'diary'. In the diary the most important passages of the case file are written down (usually by hand) so the prosecutor knows what is important.¹⁸⁸ The prosecutor does not keep a copy of the criminal case file but only takes the diary to the trial.

¹⁸⁶ Law Commission New Zealand 2010, p. 7.

¹⁸⁷ Law Commission New Zealand 2010, p. 2.

¹⁸⁸ Diary also describes the procedural steps taken in a particular criminal case.

The judges role before the trial is to decide whether there is enough evidence in the case file to go to trial, and which witnesses should be called to trial. The judge can also ask for further investigations, e.g. to interview or to re-interview a particular witness. If the judge thinks the case is ready for trial, he will notify this decision to the prosecution and the defence, set a date for trial and call the relevant witnesses. The prosecution and defence can request the judge to call more witnesses. The trial stage deals with the conviction and sentencing aspects together.

Other than the use of ELC the working processes regarding criminal cases against known offenders have hardly changed since the 1970's. The cases concerning unknown offenders are radically changed because of the introduction of the system EliAs. The development of this system will be described in Chapter 4.

1.3. Digitalisation in the criminal justice chain

Since Austria is a frontrunner concerning eGovernment solutions in Europe (see chapter 2), based on the prizes ELC (see chapter 3) has won the criminal justice chain was expected to be a frontrunner as well. Overall, the criminal justice chain is not yet digitalised.

ELC was designed in 1990 to be used as digital communication tool across the government, including the criminal justice chain. In the last few years, several projects were initiated to increase the use of digitalisation in the support of the daily work of the judicial professional within the criminal justice chain. The project iTop@Sta, which concerns Elektronisch integrierte Assistenz (EliAs) and Case Distribution System (CDS), has already been finished (see chapter 4). A new project concerning IT support in the whole justice system, called Justiz 3.0, is started after 2010 (see chapter 5).

Chapter 2. eGovernment strategy

In 1998, the Austrian Government decided to proceed with eGovernment instead of having separate initiatives in each department. To this end, an ICT board was set up, which is a task force consisting of leading ICT experts in Austria with the responsibility to create the legal, technical and organisational requirements for eGovernment solutions.¹⁸⁹ One of the priorities of the Austrian Government is to develop and implement electronic public services, which enable every citizen to have access to all eGovernment forms at federal, provincial and local level. The highest priority is to have secure communication and confidential processing of personal data. Besides the improvement of public services, the objectives of eGovernment are to save costs, to increase the efficiency of work processes, to enable to work independently, and to make communication between the government and citizens and businesses more transparent. Moreover, eGovernment offers better opportunities for citizens to participate in community matters.¹⁹⁰

The IT in the Austrian government has been supported by one Federal Computing Centre (Bundesrechenzentrum) since 1971.¹⁹¹ The Federal Computing Centre is responsible for all kinds of IT solutions for the Austrian Government.

2.1. eGovernment solutions as showcase for Europe

Because of Austria's early start with eGovernment, many electronic solutions became showcase examples in the European Union, e.g. Legal Information System, Land Register in the Department of Justice, and the FinanzOnline platform. The introduction of the HELP.gv.at platform was a historical milestone, because it established a government agency help site on the Internet which offers necessary information for the citizens for living and working in Austria. This platform won the eEurope eGovernment Award in July 2003.

In addition to the ICT Board the *eGovernment Offensive 2003* was initiated with the aim of making Austria one of the leaders in Europe concerning eGovernment, and ensuring a position in the top five. This aim was achieved largely due to the early start (2001) of the eGovernment efforts and preparations in Austria. Its successes made Austria a frontrunner regarding eGovernment in the EU, as can be concluded from the fact that Austria won several prizes with its solutions in eGovernment. In 2004 Austria reached a 4th place in the EU benchmark test, in 2005 the 2nd, and in 2006, 2007, 2009, and 2010 Austria became European Champion in this test. The eGovernment strategy of Austria concentrated on building an infrastructure that could be expanded, which would be sustainable and secure in the long term, instead of short term solutions.¹⁹²

2.2. eGovernment Act

Along with the use of more eGovernment services, the use of these eGovernment services was enacted in the eGovernment Act, which came into force on the 1st of March 2004, while the first amendment was passed on the 1st of January 2008. This law is the legal basis for all eGovernment services. It enables a closer cooperation between all government authorities that provide a form of

¹⁸⁹ <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6507/default.aspx>

¹⁹⁰ <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6510/default.aspx>

¹⁹¹

https://www.brz.gv.at/ueber_uns/geschichte_des_unternehmens/geschichte_des_unternehmens.html

¹⁹² <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6507/default.aspx>

eGovernment services. At the same time it enables networking together. The law is based on the following principles:

- 'Freedom of choice for users in selecting the means of communication when contacting with public authorities;
- Security and improved legal protection provided by appropriate technical measures such as the citizen card;
- Unhindered access for people with special needs to public administration information and services.'¹⁹³

¹⁹³ <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6514/default.aspx>

Chapter 3. Digitalisation Government-wide

Government-wide, one system is used called Electronic Legal Communication (ELC)¹⁹⁴ for the communication amongst governmental organisations as well as the communication between the governmental organisations and citizens. One of the main aims of ELC was to speed up the process of proceedings and provide external customers a way of digital communication. Both would have the necessary information easily available, and are able to initiate actions by submitting claims or petitions. The outcomes of the use of ELC are very positive, such as extensive time and cost savings.¹⁹⁵

3.1. ELC in more detail

The ELC system is used by the defence and citizens for sending petitions to the court, and for receiving decisions from the courts. The main applications are requests for enforcement in civil matters and money claims (e-filing). This communication with the courts is used as equivalent to conventional filing (must not be confused with faxing or sending an email). The petitions are via a specified interface, transmitted to the available transmission agency, Telekom Austria AG, which forwards the petitions at midnight to the Federal Computing Centre (FCC). Subsequently, the FCC transmits the files to the courts, where the files will be catalogued and printed and thereafter given to the judges.

3.2. Development and use of ELC

In 1990, ELC was introduced to support a claims process and an ICT-based entry into the register. The project was initiated by the Ministry of Justice. From the beginning, the Chamber of Lawyers were involved. The software development was performed by the FCC, with involvement of Radio Austria (now Telekom Austria AG) as clearing house, which financed most of the costs of the ELC development. Telekom Austria AG refinanced these costs later through the amount of transactions.

Until 1994, only notaries, lawyers, the Federal Law Office of Austria (representative for regional authorities) got the possibility to use ELC. Since then, organisations such as banks and insurance companies are able to use ELC. Since 1999, law firms are obliged to have the technical facilities to support ELC. Simultaneously, court fees were reduced for the proceedings that are dealt with electronically and lawyer tariffs were increased. This financial incentive for the lawyers stimulated the use of ELC as is visible in the increasing use of ELC. Similarly, since 1999, the courts have transmitted their decisions and other documents electronically, unless requested otherwise.¹⁹⁶

The next step was the redesign of ELC into an internet technology based interface¹⁹⁷, called WebERV, with interactive forms. This redesign opened up the system to the general public, included communication between law firms, and new means of identification were provided such as the use of citizen cards and the use of digital signatures. Furthermore, the transmission of file attachments in the format PDF was made possible. WebERV is seen as a major driver for the use of ELC by others than law firms, because of the less strict conditions on the technical infrastructure needed.

¹⁹⁴ In German: elektronische Rechtsverkehr.

¹⁹⁵ Contini & Lanzara e.a. 2009, p. 162 – 168.

¹⁹⁶ Federal Ministry of Justice 2014, p. 8.

¹⁹⁷ An internet technology based interface enables the user to provide input and receive output by the use of a web browser program, e.g. Internet Explorer. The information generated in the webpages are transmitted via internet to be seen by the receiver in its web browser program.

The defence lawyers (and in other law fields also notary, insurances etc.) are since 1 July 2007 in principle obliged to use the WebERV (inter alia, § 89c para 5 Court Organization Act) to send all the documents via ELC to the prosecution office and courts.

3.3. Pre-conditions ELC

Important pre-conditions for the adoption of ELC are: maturity of the involved technical processes, security issues like certificates and digital signatures and the legal foundation.¹⁹⁸ The law was already adapted for the first time in 1990. The Court Organisation Statute was passed, which contained the key regulations concerning e-filing, contents, warranty and relevant dates. In 1995 the most important ministerial degree was issued, which contained a detailed description of e-filing, security and identity, regulations on the transmission agency, and interface descriptions.

3.4. Use of ELC in the criminal justice chain

In the criminal justice chain the police uses ELC to send the documents concerning criminal cases, the criminal case file, to the public prosecution. Besides, the courts use ELC to communicate with the public, e.g. to publish decisions made in public and to receive petitions from the defence.

In 2010 there were about 600.000 public prosecution proceedings per year, 85% of those public prosecution proceedings started with electronically transmitted reports by the police via ELC, which are printed at the prosecution offices. 64% of all public prosecution proceedings concerned unknown offenders. Of these proceedings against unknown offenders are 90% eventually aborted, and 85% of these proceedings are without any further actions within a year.

¹⁹⁸ Contini & Lanzara e.a. 2009, p. 162 – 168.

Chapter 4. iTop project

In 2008 a legal reform (to be described in section 4.1) was the driver for the digitalisation of parts of the criminal cases within the public prosecution, namely the cases concerning unknown offenders, (section 4.2). The following sections describe the legal reform and the choices made concerning the digitalisation within the public prosecution as a result of the reform in the project iTop@sta. EliAs, was developed to handle criminal cases of unknown defenders digitally (see section 4.3) and CDS, , was developed to automatically equally divide the workload criminal cases over prosecutors and prosecution offices (see section 4.4).

4.1. Legal reform prior to digitalisation of public prosecution

Before 2008, the investigation of criminal cases was divided into two stages, the "pre-investigation" stage (Vorerhebungen), which was under control of a public prosecutor, and the "preliminary investigation" that determined whether the offender should be charged (Voruntersuchung), which was supervised by an investigative judge.¹⁹⁹ However, in practice the police conducted the full investigation on their own, without any supervision from either a public prosecutor or an investigative judge. As a consequence, too many criminal cases were not properly investigated, or not investigated at all. The judge was only involved in the 20% of the cases that ended in a remand in custody. The prosecutor was only involved in the decision whether or not to prosecute the offender at the end of the investigation.²⁰⁰ Because the judge and the prosecutor were barely involved in the investigation of criminal cases, it was not assured that the investigation was done impartially and independently.

In 2008, the Code of Criminal Procedure Reform Act came into force. This legislative change caused inter alia a change in the work processes of the police and the prosecution concerning the investigation of criminal cases.²⁰¹ The decision to reform was explicitly made to broaden the scope of responsibilities and competences of the prosecution service, to formulate a sufficient legal basis with regards to the police competences, and to improve the defence rights and the position of the victim (because now only the prosecution service, an independent government body, decides whether the case will be prosecuted).²⁰²

This legal reform abolished the distinction between the two investigative stages and a unified investigation process has been introduced under supervision of the public prosecutor, who leads it from a legal perspective. Since 2008, the prosecutor initiates the investigation and decides on its continuation and completion. To do that, he has got the power to steer the investigation through specific arrangements, give direction to the investigative activities needed for the progress of the proceedings and decide to terminate an investigation. The prosecutor is allowed to participate in the investigation conducted by the police, and can also perform investigations concerning criminal cases himself. Since 2008, the police can initiate an investigation on its own initiative following a complaint or on the order of the public prosecutor. Prosecutors and the police have to conduct the investigation in a cooperative mode and as far as possible by consensus.²⁰³

¹⁹⁹ Although the decision whether or not to prosecute was eventually still made by the prosecutor rather than the investigating judge.

²⁰⁰ Law Commission New Zealand 2010, p. 1

²⁰¹ Law Commission New Zealand 2010, p. 1

²⁰² http://www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1361/

²⁰³ Rechnungshof 2011, p. 224

The investigative judges role has been restricted to make decisions concerning the use of coercive measures and pre-trial detention. As such, the central role for the prosecutor in the investigation that is established because of this reform consequently broadens the number of tasks a prosecutor has to execute, such as the inspection of criminal case files. Too little prosecutors in prosecution offices could perform such work. The new structure of the process requires closer cooperation between the police and the prosecution service because cooperation is mandatory in criminal investigations. In order to ensure that the police and prosecution service adopt these new working process in a right way, they (and the Ministry of Interior and the Ministry of Justice) are being reviewed regularly by the Austrian audit office.²⁰⁴

4.2. iTop as the response to the legal reform

The increasing amount of work for the prosecution as a result of the above explained legal reform, caused problems in the prosecution offices, because there were not enough prosecutors that could do all extra work. The Ministry of Justice had to come up with more effective manners to work within the prosecution service. This seemed to be one of the main reasons for the Ministry of Justice to initiate the iTop@Sta (IT-Optimierung an den Staatsanwaltschaften, from here on called iTop) project in 2010.

In the analysis phase of iTop, the Ministry of Justice initiated a pre-project “improvement of business processes at the public prosecution department”.²⁰⁵ In this project consultants analysed the business process at the prosecution department to find out where IT support could assist the daily work of public prosecution offices to make it more efficient. The initiation of iTop is based on the findings from the pre-project.

The goal of the iTop project was the establishment of a specific, user-friendly application for prosecutors. It aimed to simplify the handling of criminal case files during the preliminary penal proceeding and to replace the multitude of physical files by electronic files. Within this project, the Ministry of Justice strived for a fully electronic handling of proceedings concerning unknown offenders²⁰⁶, designing a graphical user interface for complete electronic representation of the files.²⁰⁷ For handling cases with unknown offenders electronically, a system was developed called Elektronisch integrierte Assistenz (EliAs), to be discussed in section 3.2. This system should, at the end, be integrated in the Case Distribution System (CDS), see paragraph 3.3.

Because of the legal reform, the prosecution service has to be involved in the decision what to do with a case concerning an unknown offender. Before EliAs was developed, the police consulted the prosecutor for a decision in such cases without providing them with the relevant information of such a criminal case. Of course, the prosecutor could not make an informed decision then. Moreover, all cases have to be stored for possible future usage, as the offender might become known. Given the large number of cases, a lot of storage space was needed for this, and problems were experienced in the capacity of storage space.

4.3. EliAs

EliAs is an application for electronic handling of cases concerning unknown offenders. Prosecutors have to check their inbox of EliAs once a day. When new information is added to a case, the prosecutor will see this on the homepage, the prosecutor has to open the case, take a look at the

²⁰⁴ Rechnungshof 2011

²⁰⁵ Conducted by act Management Consulting, further no information available.

²⁰⁶ According to §197 CCP (code of criminal procedure)

²⁰⁷ As necessary base for: electronic file access for participants.

new information, and has to decide what to do with it. Possible decisions are: abortion of the proceeding, abandon of the proceeding, clerk instruction, amendment of the paragraphs sent by the police, redistribution of the file to another prosecutor, acknowledge the sight of a new added document, or cancel file. When a case must be investigated further, it must be notified to the police. When a case is aborted, a letter must be written to the victim with an explanation and the legal article on which the abortion is based.

The reasons why EliAs was initiated and the corresponding objectives of EliAs were:

- to save paper and storage space, to reduce lead time,
- to relieve the administrative staff from routine manual activities which are supportive to the state and district prosecutors,
- to provide electronic access to the incoming ELC reports for the prosecutors in an early stage of the proceeding. Prosecutors can make a decision what to do with the case directly by clicking in EliAs.

The requirements were defined by a project group, existing of one of the highest prosecutors and representatives of a management consultancy office. The choice to add one of the highest prosecutors to the project group was to ensure involvement of the end user, and to build in commitment (of prosecutions offices) so the people would be willing to support the solution. The Ministry of Justice guaranteed that EliAs fitted perfectly into the IT strategy of Justice.²⁰⁸

Next to the development of EliAs, its implementation required an extension of other systems. The only information known by the researchers about this is that the ELC application had to be extended, just as the PAD application of the police (which had to be done by the Ministry of Interior). A connection had to be made with the Case Distribution System, the Portal, and the Data Warehouse. Because of the multitude of adaptations to the system and developments of the systems, all requirements had to be set in parallel programmes and these programmes had to be able to react flexibly to changes.²⁰⁹

Implementation EliAs

In the period 2010-2011, EliAs was developed and the law was adapted to the use of electronic files in unknown offender cases.²¹⁰ In February 2011, a pilot started in the Prosecutors Office in Korneuburg to test EliAs and CDS in a working environment. The pilot made clear that the quality of the ELC reports as sent by the police concerning unknown offender cases was insufficient. The Ministry of Justice made improvements to ELC to solve those quality issues.²¹¹

All prosecutors were trained in using EliAs in March and April 2011 by an IT training centre. From March 2011 onwards, EliAs was gradually implemented nationwide. The prosecutor's office of the region Linz and a small prosecution office in Vienna went to work with EliAs from mid-March 2011. In early April the prosecution office in Pölsen, the whole region of Vienna and the Graz region followed, and the Innsbruck region in the beginning of May. The result of the first project phase is that all proceedings against unknown offenders (about 2/3 of all criminal proceedings) are managed via EliAs.

²⁰⁸ Reinwald 2011, p. 12.

²⁰⁹ Reinwald 2011, p. 13.

²¹⁰ § 197 para 1 and 2 CCP

²¹¹ Reinwald 2011, p. 13.

The users feedback of working with EliAs in practice has been very positive, the system is easy to handle, and supports the work of cases concerning unknown offenders very well in the sense that prosecutor can take better informed decisions about how to proceed with those cases.

The step by step implementation is also visible in the cases that are handled in EliAs. Not all the cases concerning an unknown offender are handled immediately in EliAs. In the first phase, EliAs could only handle cases with one unknown offender involved, and cases with only one police report. The cases with more than one offender or multiple reports were added in the second project phase, starting 2011.

After the implementation of EliAs, more features, like the possibility to add more documents to an existing case, were added to EliAs to be able to handle more cases with EliAs. The increased use of EliAs is shown in Figure B12.2. Because of the new features EliAs is able to handle also cases with more than one unknown offender, and cases with multiple reports. Moreover, the already achieved aims still continue, e.g. staff relief, less routine jobs for office clerks, and fast and efficient handling of files. After all, the Ministry of Justice had planned to expand the use of EliAs for the use of cases against known offenders. However, the Ministry of Justice discontinued the further development of EliAs because of a new project, called Justiz 3.0, which covers the overall (IT) strategy within the Ministry of Justice, see chapter 3.

Prosecution offices files, trend 2008 – 2012

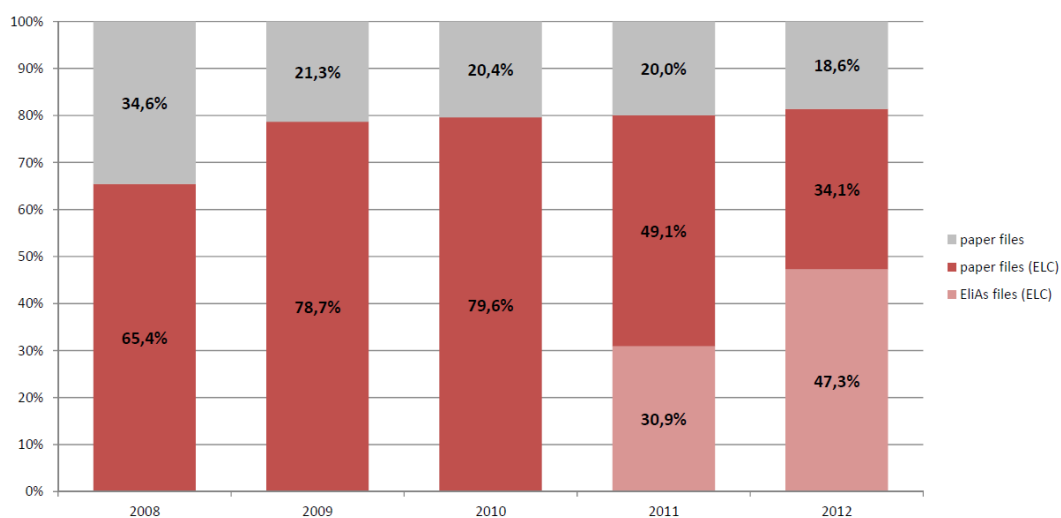


Figure B12.2 - Increased use of EliAs

The discontinuation of the development of a digital file by the Ministry of Justice triggered the Austrian prosecution office for economic crime to search for a system in which they could handle scanned files digitally. See Textbox B12.2 for more information.

Textbox B12.2 - Normfall

The prosecution office for economic crime and corruption searched for a cheap system that they could use for handling their cases digitally. The reason for this was that these cases are usually based on very large files, of 5000 to 10.000 pages or even more. The manual concerning handling and organisation of these files was perceived as being difficult. In Germany the Austrian prosecution service found a system, called Normfall, that met their demands.

One of the biggest advantages of this system is the search function. Besides that it is possible to create your own structure of the file, add documents to it, make notes, and highlight text. The prosecutors who work with Normfall, do not use paper documentation any more. Prosecutors are going to court with their laptop instead of bags filled with paper. Because of the aforementioned reasons, the users of Normfall are very pleased with the system, no problems have been experienced, yet. .

Some judges who deal with economic crimes and corruption cases work also with a digital file. The prosecutor provides the digital file via a CD-ROM or DVD, because it involves just a few cases.

Possible barrier: equality of powers of all parties in a trial, because the defence does not have a digital file. Could be in violation with the fair trial principle, article 6 of the European Convention on Human Rights, meaning both parties should have equality of powers. In this case: there should be no difference in terms of technology advantage between the prosecution and the defence.

Parallel to the EliAs project, a case distribution system was developed, which was necessary to allow automatic allocation of criminal case files to the district and state prosecutors (see next section).

4.4. CDS

Together with the development of EliAs, the application Case Distribution System (CDS, in German: Aktenverteilsystems) was developed in the project iTop@StA. The implementation started in the spring of 2010, and since early 2011 CDS is being used in all prosecution offices in Austria. Both applications are of great importance in the IT support of justice. The primary task of CDS is to distribute all criminal cases, that the police sends, well-balanced to the state and district prosecutors in a department in order to equalize the work load of prosecutors and prosecution offices. On the one hand, the distribution of criminal cases by CDS is based on structured data about criminal cases, entered by the police. On the other hand, the capacity of the receiving organisation (the prosecution or court), e.g. availability of professionals, speciality on crime groups is taken into account by CDS while distributing cases. The distribution itself is done either automatically or manually. In addition, the CDS application allows manual entry of data/files.²¹² In case the police sends a report with an unknown offender via ELC, the allocation will be done automatically. In all other cases, the allocation will be done manually. In December 2011, the ratio of automatically allocated cases to manual was 55 to 45 percent.

Based on the input of the police, CDS recognizes whether it is a case against a known or an unknown offender, and will send the case respectively to the courts information system (ACP automation of court proceedings) or EliAs. The allocation of cases to courts is determined by the relevant Staff Senate, in prosecution offices it is created by the director or the conductor.

The use of CDS is mandated (by law) for proceedings against unknown perpetrators, and the allocation of files is completely automated. The CDS will distribute the files to a prosecutor based on

²¹² Gschwandtner 2011, p. 10

the capacity of the prosecutor and the workload of the case. The prosecutor himself cannot influence the cases he receives from CDS.

Since the 1st of February 2012, the CDS is used by 18 courts. For this particular configuration, options have been enhanced to meet the requirements of Senate staff. Currently, the CDS is in use by 39 judicial organisation (prosecutors and courts), other courts are already planning the use of CDS concretely.²¹³

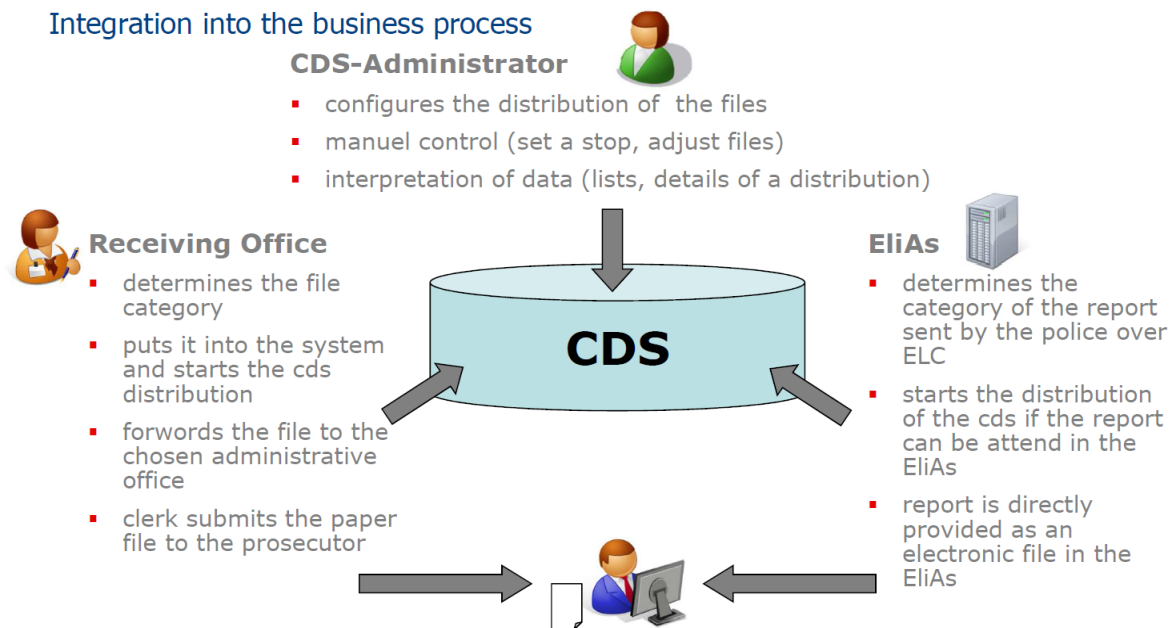


Figure B12.3 - Integration of EliAs and CDS

Numbers are available of the amount of distributions via CDS within a month, 14.02.2013 – 14.03.2013.

- 33.738 distributions by the receiving office
- 22.319 automatic distributions by EliAs
- 185 redistributions by the receiving office
- 1.564 redistributions by EliAs-Users
- 892 direct distributions to an specific prosecutor
- 201 manual adjusted files (by the CDS-administrator)

4.5. Experiences with the iTop project

Based on the experiences with the development, implementation and use of EliAs, the Ministry of Justice collected some success factors and lessons learned, see Textbox B12.3.

²¹³ <http://www.justiz.gv.at/web2013/html/default/2c948485371225d6013730f075a800b6.de.html>.

The experiences, choices and changes in the working processes are not documented or known by the interviewees.

Textbox B12.3 - Success factors and lessons learned

Success factors and lessons learned

- Usability is a critical success factor, and focus on performance – before EliAs prosecutors were not constrained to use computers
- One of the highest attorneys was personally committed as project leader
- Future users were used as experts for defining the requirements
- Involvement of representatives of the employee union in the design
- Backing & commitment of the Ministry of Justice
- Moderation between software developers and users by third party
- Use of agile programming methods, late detail specification
- A few weeks pilot operation phase
- Rollout step-by-step
- Rollout of 24“ flat screens along with EliAs for the best presentation of the cases

Some tips

- Requirements: Do not copy paper process one-to-one, but don't throw everything overboard (keep the good parts)
- Requirements & Development: A plan is just a plan, admit changes
- Support the trainers well: Provide information early, use special applications to generate test files for courses

Benefits that are already achieved now are a reduction of paper and thus storage space, a reduction of processing time and electronic data transfer from other proceedings, less routine jobs and better support of federal and district prosecutors by office workers.²¹⁴

²¹⁴Federal Ministry of Justice 2014, p. 7

Chapter 5. Digitalisation of the Austrian Justice Chain

The Ministry of Justice is currently working on the Justiz 3.0 project, which is still very preliminary. At this moment, the Ministry of Justice aims to develop a vision for the IT-landscape for the whole Austrian Justice System, as well as to define a roadmap with the steps that are necessary to be taken for the transformation of the current architecture to an architecture that is secure for the future (i.e. that meets the expectations of the public and can easily be changed when new technics are available). To create this vision, they aim to analyse justice as a whole, to improve the IT-support for all different users, and to consider the technological possibilities. The goal is to be able to handle proceedings in an entirely digital manner.²¹⁵ The Ministry of Justice initiated the Justiz 3.0 project because of the need for a more efficient way of handling, representing and administrating an average court file, and the perceived insufficient support of electronic workflows.

The iTop project started already with this, but was only a project for the prosecution service. The Justiz 3.0 project will be a project for the whole judiciary. It could be possible that the analysis of the whole judiciary shows that the IT development must go in another direction, e.g. move to an integrated platform. That is why the further development of iTop was discontinued until the roadmap of Justiz 3.0 is completely developed.

In order to create a report with an outline of the key points of Justiz 3.0, the ministry made the choice to establish working groups consisting of judicial experts, because the involvement of the end user is seen as very important. All working groups collected information about one subject, such as a digital case file, and its findings were documented in a report. Each report must contain recommendations on legal, organisational and technical aspects. The findings of all working groups will be summarised in the final report that will contain the key points of Justiz 3.0, which is expected to be completed in the mid of 2014.

One outcome of these working groups is a compromise between the Ministry of Justice and the judges with regard to a digital case file. Judges keep the opportunity to work with paper case files, provided that they make sure there is a digital copy.

The Ministry of Justice expects that the legislative changes that are necessary to proceed with digitalisation, will be easy to realise. Legislative adaptations always take a few months to half a year, but the legislative department is very supportive regarding the use of IT.

The strategy adopted is to use IT in such a way that it meets the needs of the legal professional, without changing all the existing processes. The associated objectives are to modernise and optimise the current IT support to the needs of the judiciary, based on the conditions and needs of the practicing lawyer, to involve all legal professions and legal organisations to define future IT support, in the light of current technological trends and possibilities, and doing all this with reference to an appropriate cost-benefit analysis. This must lead to an increase in employee satisfaction. An expected side-effect of this will be an increase in the quality of legal services offered to the public.²¹⁶

²¹⁵ Federal Ministry of Justice 2014, p. 38

²¹⁶ Glatz 2013

References Austria

Rechnungshof 2011

Bericht des Rechnungshofes, 'Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen', Bund 2011/5.

Federal Ministry of Justice 2013

Federal Ministry of Justice, 'The Austrian Judicial System', Vienna: Federal Ministry of Justice 2013.

Federal Ministry of Justice 2014

Federal Ministry of Justice, 'Use of IT within Austrian Justice', Vienna: Federal Ministry of Justice 2014.

Contini & Lanzara e.a. 2009

F. Contini & G.F.L. Lanzara, *ICT and Innovation in the Public Sector: European Studies in the Making of E-Government*, Palgrave MacMillan Hampshire & New York 2009.

Gschwandtner 2011

W. Gschwandtner, 'Moderne Technologien in den Justiz', *Wir Österreichischen Gerichtsbediensteten* 2011 – 28, p. 10. (<http://www.za-justiz.at/PRESSE/Gerichtsbedienstete%202011%20Screen.pdf>)

Law Commission New Zealand 2010

Law Commission New Zealand, 'Austrian Criminal Procedure', 2010.

http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/austrian_criminal_procedure_0.pdf

Reinwald 2011

N. Reinwald, 'Die elektronisch integrierte Assistenz für die Staatsanwaltschaften (EliAs)', *Wir Österreichischen Gerichtsbediensteten* 2011 – 28, p. 12. (<http://www.za-justiz.at/PRESSE/Gerichtsbedienstete%202011%20Screen.pdf>)

Glatz 2013

M. Glatz, 'Strategische Initiative Justiz 3.0', Bundesministerium für Justiz 2013. (http://e-government.adv.at/2013/pdf/11_Glatz-eGovernmentKonferenz20130611.pdf)

Websites

https://www.brz.gv.at/ueber_uns/geschichte_des_unternehmens/geschichte_des_unternehmens.html

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6507/default.aspx>

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6510/default.aspx>

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6514/default.aspx>

Country report Estonia

Contents

Reading Guide	275
Chapter 1. Criminal Justice System	277
1.1. Parties in the Criminal Justice Chain	277
1.2. Criminal case file.....	278
1.3. Digitalisation in the criminal justice chain.....	279
Chapter 2. Digitalisation Government-wide.....	280
2.1. E-Estonia	280
2.2. Legislation.....	281
2.3. X-Road	282
2.4. ID card and Mobile ID	283
Chapter 3. Digitalisation in the justice system	284
3.1. Goals and objectives of the E-File project.....	284
3.2. Organisation of the E-File project	285
Chapter 4. Digitalisation in the criminal justice chain.....	286
4.1. Reasons to initiate the E-File project	286
4.2. Development and implementation of E-File	289
4.3. Legislation concerning E-file.....	292
Chapter 5. Digital communication with citizens.....	294
5.1 What is Public E-File?	294
5.2 Development of Public E-File	294
Chapter 6. Digitalisation in Court	296
6.1 KIS	296
6.2 Update KIS	297
Appendix 1: Requirements Client-systems E-File.....	299

Reading Guide

This report is a description of the digitalisation in the criminal justice chain of Estonia. This report mainly focusses on the digitalised information exchange between the criminal justice organisations via a centralised information system, called E-File. Besides, the development and improvements of the Courts Information System are described. The interviewees were not aware of big changes in the Polices' and the Prosecutors' Information Systems.

Chapter 1 provides an introduction to the criminal justice system of Estonia. The following topics are covered: the parties involved in the criminal justice chain and the role of the criminal case file. Chapter 2 presents the strategy and approach towards digitalisation in the Estonian Government and shows the main applications used for e-government services. Chapter 3 and 4 contain the description of the E-File project: the reasons to initiate this project, the organisation of the project, its goals and objectives, the development and implementation and the legislative changes. Chapter 5 provides an overview of Public E-File. Finally, Chapter 6 describes the development of the Courts Information System.

The information provided in this country report is based upon multiple data sources. First, desk research and four telephone interviews were done to prepare the country visit. During the country visit, 14 interviewees were questioned to gather the information about the digitalised information exchange in the criminal justice chain, for a full list of the interviewees see appendix 9. Moreover, the researchers did five observations, of which four observations on information systems, and one observation of a court hearing. Finally, the information given by the interviewees is supported by documents, presentations, and websites the interviewees provided to the researchers.

Chapter 1. Criminal Justice System

This Chapter provides an overview of the parties in the criminal justice chain (section 1.1), the composition of the criminal case file (1.2), and a brief introduction into digitalisation in the criminal justice chain (section 1.3).

1.1. Parties in the Criminal Justice Chain

The parties in the criminal justice chain that are involved in the handling of criminal cases are the National Police, the Public Prosecution Service, the Courts, the Prisons, and the Probation Service. The National Police is under responsibility of the Ministry of Interior, the other organisations are under responsibility of the Ministry of Justice. The Ministry of Interior and the Ministry of Justice work closely together, amongst others to support the communication in the criminal justice chain.

The National Police is governed by the Police Board, a central and supervisory authority. The National Police Commissioner, appointed by the government for a period of five years, is head of the National Police. The Police Board directs, manages and coordinates the activities of the police forces. In addition, the Board is responsible for analysing the police activities, the development and review of legislative acts, the development of new working methods, technological support, and for cooperation with other countries and law enforcement bodies. The National Police works in four regions, called Police Prefectures: the Northern, Eastern, Southern and Western Prefecture. Each prefecture is divided into three departments, one maintaining public order, one for administrative services and one for crime investigation. These departments together are responsible for the general police tasks, like fighting crime, assisting the public, and maintaining public order.²¹⁷

The Public Prosecution Service has a two level hierarchical system. The Attorney General's Office is the higher tier and the four district prosecutors' offices are the lower tier. There are two leading prosecutors' offices with in total 13 prosecutors, who deal with cases in appeal. The four district prosecutors' offices are led by 11 senior prosecutors, assisted by 54 district prosecutors and 78 assistant prosecutors.²¹⁸

The Courts are organised in a three level hierarchical system, as shown in Figure B13.1. There are four County Courts, which deal with the majority of court cases in first instance. The two Circuit Courts deal with appeals against county court cases. The Supreme Court is the highest instance and deals with appeals in cassation. A case will only be heard in the Supreme Court after the case has passed all the previous court instances.²¹⁹ The Supreme Court is a constitutionally independent organisation to ensure the independency of the court. The Supreme Court is directly financed by the state's budget and administers itself, in principle without interference of the Ministry of Justice.

The Ministry of Justice has no right to interfere with the administration of the courts, and it has no right of command or disciplinary authority over the judges. However, representatives of the Ministry of Justice participate in the Council for the Administration of Courts, which is responsible for the court's administration. This council convenes four times a year. It then discusses issues concerning the development of the court system and legislative initiatives regarding the functioning of the courts, the judiciary, or court proceedings.

²¹⁷ <https://www.politsei.ee/en/organisatsioon/organization/>

²¹⁸ <http://www.prokuratuur.ee/en/prosecutors-office>

²¹⁹ <http://www.kohus.ee/en>

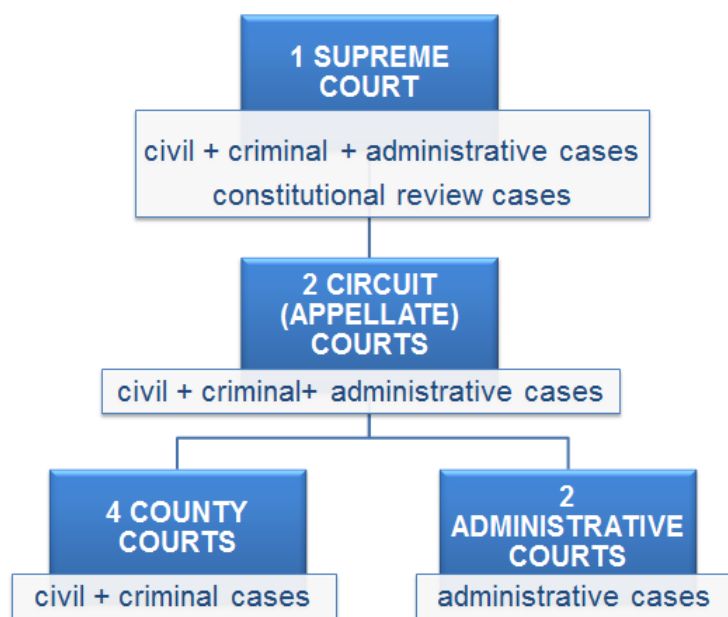


Figure B13.1 - Court system Estonia

1.2. Criminal case file

The criminal case file contains the collection of evidence concerning a particular criminal case against a defendant. In principle, the criminal case file in itself may not be used as evidence and the prosecution and the defence have to present all evidence during the trial in court. However, the criminal case file is used as a supplement to the presented evidence. The information in the criminal case file will mainly be used by the prosecutor to see if there is enough evidence to charge the defendant, to decide which offense the defendant will be charged with, and to know which witnesses must be heard during the trial.

The composition of a criminal case file generally begins with a report of the police about a committed crime. The pre-trial investigation is focused on finding the truth by collecting evidence against or in favour of the defendant. All findings are entered in the police information system. The investigative body, mostly the police, decides whether the collected evidence is sufficient to transmit the case to the public prosecutor. If the investigator decides not to continue with the case, the victim can appeal this decision to the prosecutor. If the decision is not changed the victim might subsequently go to the circuit court, via an advocate.²²⁰ If the investigative body decides the collected evidence is sufficient, a reasoned order with charges against the defendant will be added to the case file, which is sent to the prosecutor. The police submits reports via their information system to E-File, which is a centralised information system that is connected to the information systems of the criminal justice parties. E-File makes the case file visible for the prosecution. The paper file will also be sent via regular mail.

After transmission of the case file via E-File, the public prosecutor will continue the case. He will verify the summary of charges made by the police based on the contents of the criminal case file and decide what to do with a case. If the prosecutor decides there is lack of evidence, he can ask the investigator to proceed with the investigations or he can end the proceeding. The prosecutor has

²²⁰ Code of Criminal Procedure, §§ 207, 208

http://www.era.int/domains/corpusuris/public_pdf/estonia_code_of_criminal_procedure.pdf

final authority in deciding upon investigation and can as explained above, overrule a decision of the investigator to stop a case. If the prosecutor decides the evidence is sufficient he ends the pre-trial investigation and formulates a statement of charges, which will be added to the case file. Thereafter the case file will be transmitted to the court via E-File, and the paper version via regular mail. The prosecutor provides a copy of the criminal case file to the defendant and his lawyer. This can be done via Public E-File or via regular mail, the choice depends on the case (e.g. via regular mail if the defendant is detained, because he has no access to Public E-File in prison).

Although the communication between all the criminal justice parties is mostly digital, in court a paper case file is still needed. The main reason for this is that the law prescribes the use of a paper criminal case file as the original one. Furthermore, the court information system is not yet developed for the use of a digital file (see Chapter 6). However, step by step, the organisations in the criminal justice chain are working towards a fully digital file.

1.3. Digitalisation in the criminal justice chain

All the organisations in the criminal justice chain use their own information systems for working on a criminal case file. Before E-File, some of these systems were able to exchange information digitally. However, the more connections had to be made between all the systems, the more complex the network of systems became. This was a reason for the Government to analyse the information exchange between criminal justice organisations and create a solution, see Chapter 3 and 4. Eventually, this led to the creation of E-File. All information systems had to be adapted to interact with E-File, e.g. the information system of the Court, KIS. The development of KIS is described in Chapter 6. Together with E-File, Public E-File was developed in order to make a part of E-File accessible to the general public (see Chapter 5).

Chapter 2. Digitalisation Government-wide

Estonia is a frontrunner in electronic government solutions. This is demonstrated by all the digital services that are available. An enabler for developing all these solutions is the fact that Estonia is a small country. In the first section of this chapter an overview is given of the electronic government strategy in Estonia, the second section is about the legislation support to e-government, the third section describes X-Road and the last section the ID-Card and Mobile ID. The eGovernment infrastructure is described in detail because the IT solutions in the criminal justice chain are built upon it.

2.1. E-Estonia

The Estonian Government has a strategy concerning electronic government. The purpose is to make government services as efficient as possible for both the government and the citizens by using electronic means. It should enable citizens to be served as good as possible, and the government to save time, money, and personnel. The e-Government strategy is focused on public and private organisations. Transparency is key in this strategy, e.g. the contact details and schedules from members of the parliament can be found on the internet.

The first electronic governance strategy was developed in 1994. In 1996, the Estonian Government started with its first IT project to prioritise the IT infrastructure in Estonia, called Tiger Leap. Since then, more and more organisations got access to the internet. This project is still running in order to keep the IT industry up to date. At the same time, laws were adapted for the creation of an infrastructure like X-Road and national ID-Card (see next sections).²²¹ Also the private sector picked up the technological solutions, e.g. banks introduced online services. The key steps Estonia took over time in creating e-government services are shown in Figure B13.2.



Figure B13.2 - Timeline Estonian Key Steps in E-Government

²²¹ <http://e-estonia.com/>

At the moment of data collection, the entire public sector in Estonia is connected to the internet. The creation of such comprehensive e-government services has been a joint responsibility of multiple ministries, working closely together. In addition, the government worked together with the private sector to build the e-government systems. The cooperation between the public and private sector in the development of electronic solutions is seen as a driver behind the e-government strategy. Every four years, Estonia reviews its e-government strategy and adapts it where needed.

In the start of the development of all the e-Government services, Estonia learned some lessons, which are presented in Textbox B13.1.

Textbox B13.1 - Lessons learned Estonia²²²

Lessons learned by Estonia

- **Do** – Create a decentralized, distributed system so that all existing components can be linked and new ones can be added, no matter what platform they use.
- **Do** – Be a smart purchaser, buy the most appropriate systems developed by the private sector.
- **Do** – Find systems that are already working, allowing for faster implementation.
- **Do not** – Try to force everyone to use a centralized database or system, which won't meet their needs and will be seen as a burden rather than as a benefit;
- **Do not** – Waste millions contracting large, slow development projects that result in inflexible systems;
- **Do not** – Rely on pie-in-the-sky solutions that take time to develop and may not work.

2.2. Legislation

The Public Information Act of 2001(amended in 2008) is the main legislation behind e-government. The Public Information Act provides inter alia the basis for the establishment and administration of databases. The purpose of the Public Information Act is 'to ensure that the public and every person has the opportunity to access information intended for public use, based on the principles of a democratic and social rule of law and an open society, and to create opportunities for the public to monitor the performance of public duties'.²²³ The Public Information Act provides the scope of the applications enacted:

- The conditions of, procedure for, and methods of access to public information and the bases for refusal to grant access;
- Restrictions on public information and the procedure for granting access to this information to the extent not regulated by other Acts;
- The procedure for the exercise of state supervision over the organisation of access to public information.

Furthermore, there are regulations concerning the practical use of digitalisation. E.g. public authorities at federal government level are only allowed to exchange any information and documents via the internet.

²²² <http://e-estonia.com/the-story/how-we-got-there/>

²²³ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>

2.3. X-Road

X-Road is the basis for the e-government services in Estonia. X-Road is a secure²²⁴ information exchange infrastructure, linked to the nation's various e-services and databases of public and private organisations independent from the platform they use. As such, these databases can operate unified. X-Road is open ended, meaning that every organisation can connect to it and use it. X-Road has a security system that only allows organisations to access specific information they are entitled to.²²⁵

The Estonian e-government has a decentralised architecture; there is not one main server containing all the information, and there is not one single owner or controller of all the information. All information is stored 'in the cloud', this does not mean that every organisation can access all information via X-Road: data owners decide who is allowed to see their information. The public and private organisations do not have their own database, but all data is stored in a central database. As a result data is stored only once, avoiding overlap of information. Because all data on X-Road is connected, it can be accessed by various parties, see Figure B13.3.

X-Road is connected to the state portal, a website with an overview of the majority of digital (government and private organisations) services. The citizen can log in with a digital or mobile ID card (see next section). As such, citizen only have to go to one website to use all kind of government services. Some portals that cannot be accessed directly via the state portal (e-Health and e-Business register), have a link on the state portal website.

Every citizen can look up information on X-Road about other citizens and organisations. Sometimes a small state fee (one or two euros) has to be paid to get the information requested. However, it is not allowed to look into personal information of others out of curiosity. To protect privacy, it is traced who requested which information. In the state portal, you can see who accessed your personal details. Laws have been enacted that enable a citizen to object to unnecessary access of personal information, and penalties will be given to misusers.

²²⁴ From the interviews conducted and the documents gathered the exact security-level (as for example in terms of STORK-levels, see <https://www.eherkenning.nl/bedrijven/hoe-werkt-het/online-diensten-aanbieden/betrouwbaarheidsniveaus/niveau-4-zeer-hoog/>) is not known.

²²⁵ <https://www.ria.ee/x-road/>

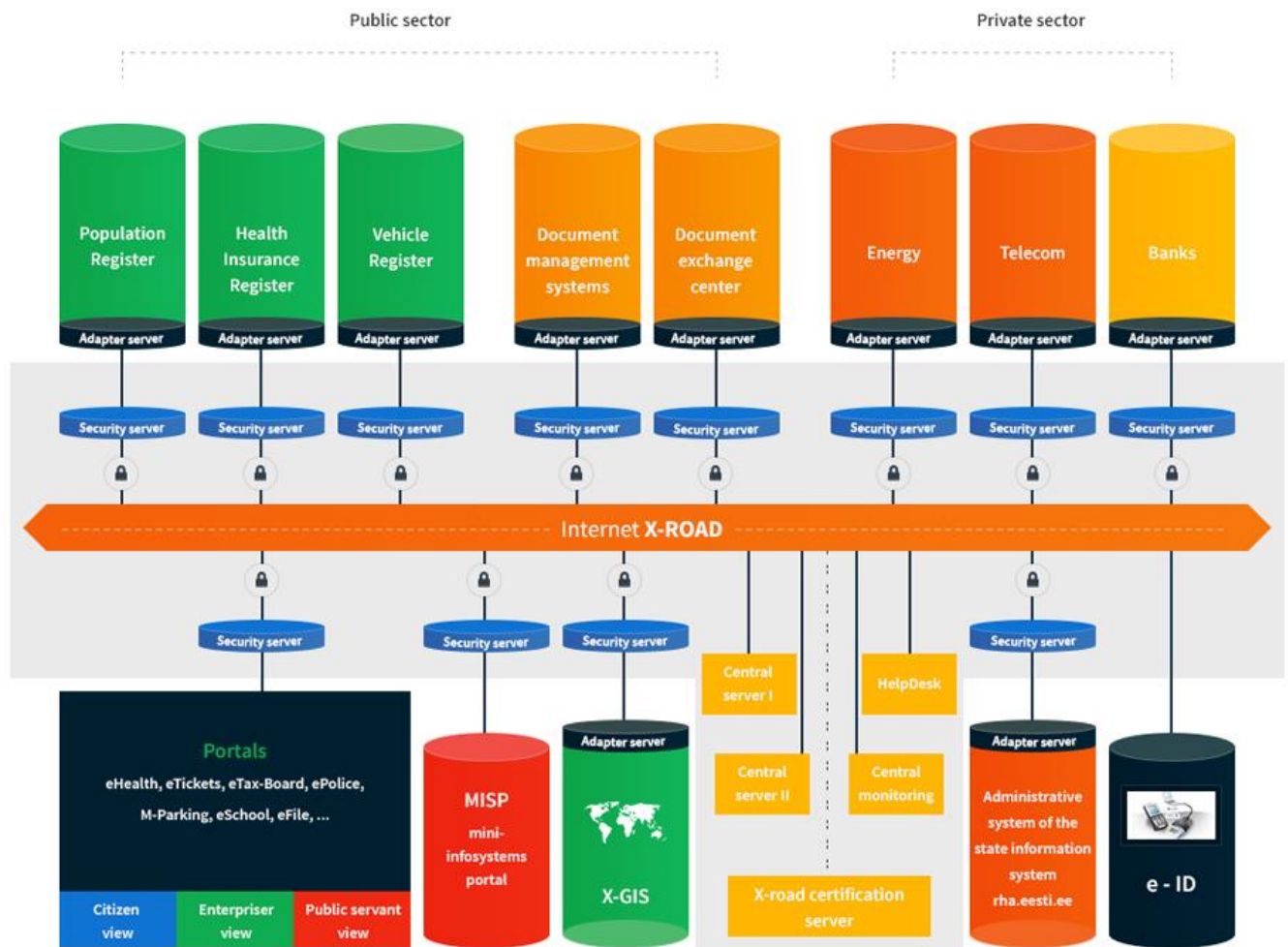


Figure B13.3 - X-Road²²⁶

2.4. ID card and Mobile ID

All Estonian residents are obliged to have an ID-Card. The ID-Card has two functions: (1) it serves as the regular identity card, for traveling and legitimation, and (2) it is used as an electronic identity card (e-Identity). The latter enables cardholders to use online services and provide digital signatures. The e-Identity exists of the ID-Card and a Mobile-ID, that both have the same functions. The information on the ID-Card is read from a chip by a card reader, that is mostly integrated in a computer/laptop. For the use of the Mobile-ID, a special SIM-card is needed with a cryptographic chip. It is not necessary to have a smartphone. To log in and confirm the use of a service (like digital signature), the Mobile-ID uses a SMS function with a code similar to a pin-code.

Both services are not only used for governmental services, but have a lot more options. For example: they are used as driver license, the police can check information in the 'cloud' with the Id-Card/ Mobile-ID.

²²⁶ <https://www.x-road.eu/about.html>

Chapter 3. Digitalisation in the justice system

This chapter first introduces the E-file project: a project to improve the data-exchange between justice parties. This project concerns different justice areas, i.e. criminal and misdemeanour²²⁷ justice, administrative justice, and civil justice. The organisation of the E-file project for all justice areas is explained in section 3.2. The choices made concerning the E-file project in the criminal justice chain are explained in the next chapter, Chapter 4.

3.1. Goals and objectives of the E-File project

E-File is a central information system which provides an overview of the different phases of criminal, misdemeanour, civil and administrative procedures, court adjudications, and procedural acts to all the parties involved. E-File is an integrated system, which enables simultaneous information exchange between different parties. E-File itself does not have a direct interface. The organisations work with their own information systems, which are connected to E-File.

The main reasons for developing and implementing E-File were:

- E-File gives legal certainty to citizens, because they see online the proceedings they are involved in and which are initiated against them;
- E-File saves time for citizens and justice administration, e.g. one does not have to go to court to initiate a proceeding, but can do it via the Internet;
- E-File saves taxpayers' money as the system is more efficient because data is only entered once and communication is electronic rather than by letter through ordinary mail;
- All the parties of the proceeding have the same information at the same time and thus can act as equal partners;
- E-File is safer than the old systems because to access the files in the server ID-card and passwords are required;
- Simplification of the work of public agencies since there will be no multiple entry of data, therefore the number of errors related to the process will be reduced.²²⁸

How does E-File work for criminal justice?

The data which was entered into the information system of the police (MIS) is simultaneously accessible in the prosecutions information system (KRMR) and can be accessed by the prosecutor who is linked to a case. The prosecutor can use and change the received information, and can sent the information to KIS. The procedural information and the final court decision will be delivered to the Prison information system. E-File performs all information transmissions automatically. Figure B13.4 shows the information that is automatically exchanged between the systems of the criminal justice chain partners via E-File for the arrest of a suspect.

²²⁷ Misdemeanour = less serious criminal offenses

²²⁸ E-Rik, What is E-File and what makes it better?

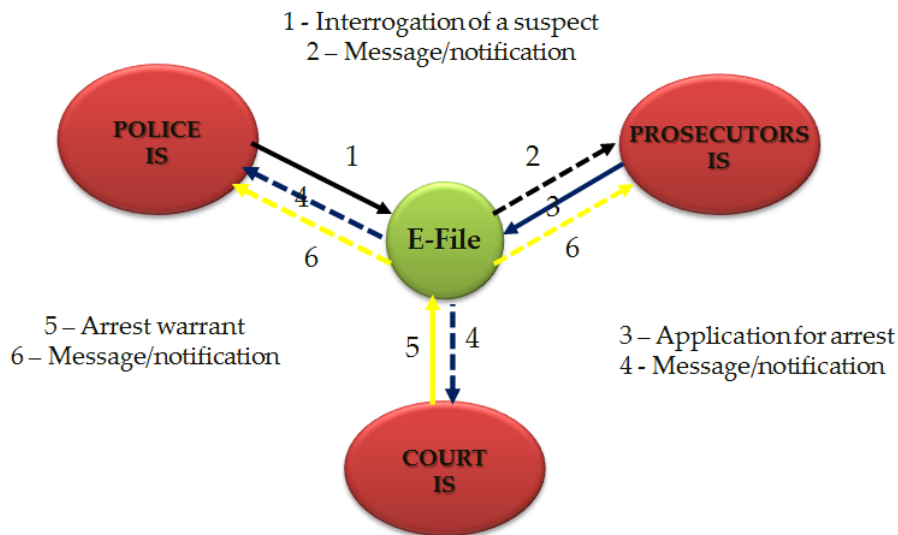


Figure B13.4 - Information exchange for the arrest of a suspect via E-File

First the police officer creates a document of the interrogation of a suspect and enters it into E-File via its own information system (MIS). E-File then sends a message to the information system of the prosecution (KRMR), where the document becomes available to the prosecutor who is linked to the case. If the prosecutor decides that the suspect has to be arrested based on the received information, he enters the document 'application for arrest' into E-File via KRMR which is addressed to the court. Next, E-File sends a notification to the courts information system (KIS) and MIS, where the prosecutors 'application for arrest' becomes available to the judge who has to make a warrant for it. The judge enters the 'arrest warrant' via KIS into E-File. Finally, E-File sends a message to MIS and KRMR to inform the prosecutor and police officer that the arrest warrant is granted by the judge. E-File makes it possible for other organisations to have information that is up-to-date all the time.

3.2. Organisation of the E-File project

From 2005 onwards up until now, four ministries have been involved in the organisation of the E-File project: the Ministries of Justice, Interior, Finance, and Economic Affairs and Communications. The ministers and secretary generals of each department together formed an expert committee. The committee sets up an annual action plan regarding the development and implementation of E-File. The Ministry of Economic Affairs and Communications coordinates the development of the state information systems and therefore chairs the committee.

The committee makes proposals regarding the planning of budgetary funds in the state's budget that are necessary given the action plan. In addition, the committee approves technological standards and prepares the integration of the information systems of other law enforcement with E-File.

In addition to the funds coming out of the state budget, the agencies (or the responsible Ministries) have to accommodate resources to integrate their systems with the E-File. Besides they have to make sure that any double development is avoided. Most of the system will be given to all developers/agencies as a ready independent user interface or, when necessary, as a service which can be connected to the existing information system.²²⁹

²²⁹ <http://www.riso.ee/aastaraamatud/en/pub/2006it/docs/4.2.html>

Chapter 4. Digitalisation in the criminal justice chain

This Chapter is about the E-File project. First, section 4.1 describes what the reasons were to choose for a central information system (=E-File) and which requirements the IT solution had to meet. Section 4.2 is about the development and the implementation of the E-File project. Lastly, the relevant legislation is described in section 4.3.

4.1. Reasons to initiate the E-File project

The Estonian criminal justice system was based upon the Russian criminal code until 2002. In 2002, the penal law reform took place with the aim to meet the requirements of EU legislation (back then, to become member of the EU one day, which occurred on the 1st of May 2004).²³⁰ The new legislation on criminal justice is influenced by the French and German criminal law. This reformation caused amendments in legislation and changed the structure of the criminal justice organisations. Major changes were the expansion of the role of the prosecutor, better protection of human rights, introduction of simplified proceedings to provide more procedural options, and the provision of alternative sanctions to imprisonment. Working processes were changed because of this reform and were not sufficiently supported by IT: there was an overload of information systems, which functioned independently from each other. This caused inefficiencies, because all criminal justice organisations entered the information relevant for criminal matters in their own databases. Partly, information related to very general data such as peoples' name and address. To overcome inefficiency, a solution was required that would give information systems access to the data in other criminal justice organisations' information systems. The criminal justice chain is very complex in comparison with other law areas, because of the large amount of organisations that are involved in criminal cases. Therefore the need for an IT solution that enabled digital information exchange was the largest in the criminal justice chain. Therefore, the choice was made to start with criminal justice parties involved reasoned that, if this would succeed, other justice areas would likely to be successfully digitalised as well.

One solution considered was a centralized information system connecting all information systems of the criminal justice organisations as is visualised in Figure B13.5.

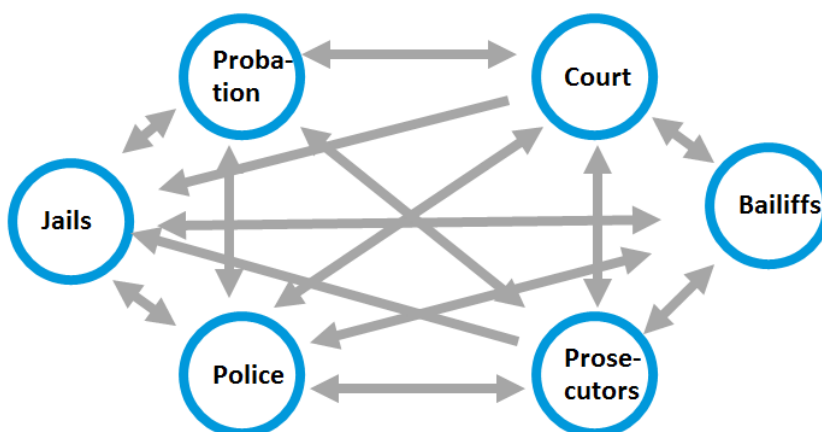


Figure B13.5 - Visualisation of connecting information systems in criminal justice chain

²³⁰ <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=ijli>, p. 222.

This connection was perceived as being too risly and most likely very expensive. Additionally, it would cause the following problems in the criminal justice area:

- 1) different logics for gathering data and different business rules;
- 2) multiple data entry,
- 3) area-covering statistics would be non-existent,
- 4) inability to force organisations to transmit information in correct form,
- 5) citizens and their representatives (lawyer) would be kept away from digital information.²³¹

Therefore, the Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs, and the Police Board decided mid 2004 to conduct an analysis on the information architecture of the criminal justice chain, in order to find out what principles the design of a new information system would have to meet and what would be the most appropriate IT system to invest or develop in in the field of law enforcement. The analysis was performed by PricewaterhouseCoopers (in cooperation the Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs and the Police Board),²³² by investigating documents (such as laws), doing interviews, analysing current IT systems and discussing findings with professionals. By doing so a common understanding was created of the key professionals and organisations operating in the law enforcement area. Based on this common understanding, strategic plans were set up which combined the needs of the primary processes with the requirements from IT.²³³

A summary of the findings on the strategic level of the analysis is presented in Figure B13.6. The first column (orange) shows the strategic objectives that the digitalisation in the criminal justice chain should achieved to make it successful. The second column (yellow) shows the basic (practical) needs that need to be met with the strategic objectives. The third column (green) shows the corresponding current obstacles that are experienced in achieving the basic needs. Solution strategies are given in the last column (purple). The next section presents the results of this analysis and the final solution.

²³¹ <http://www.egov-estonia.eu/e-file-powepoint>

²³² Price Waterhouse Cooper 2005, p. 2.

²³³ Price Waterhouse Cooper 2005, p. 13.

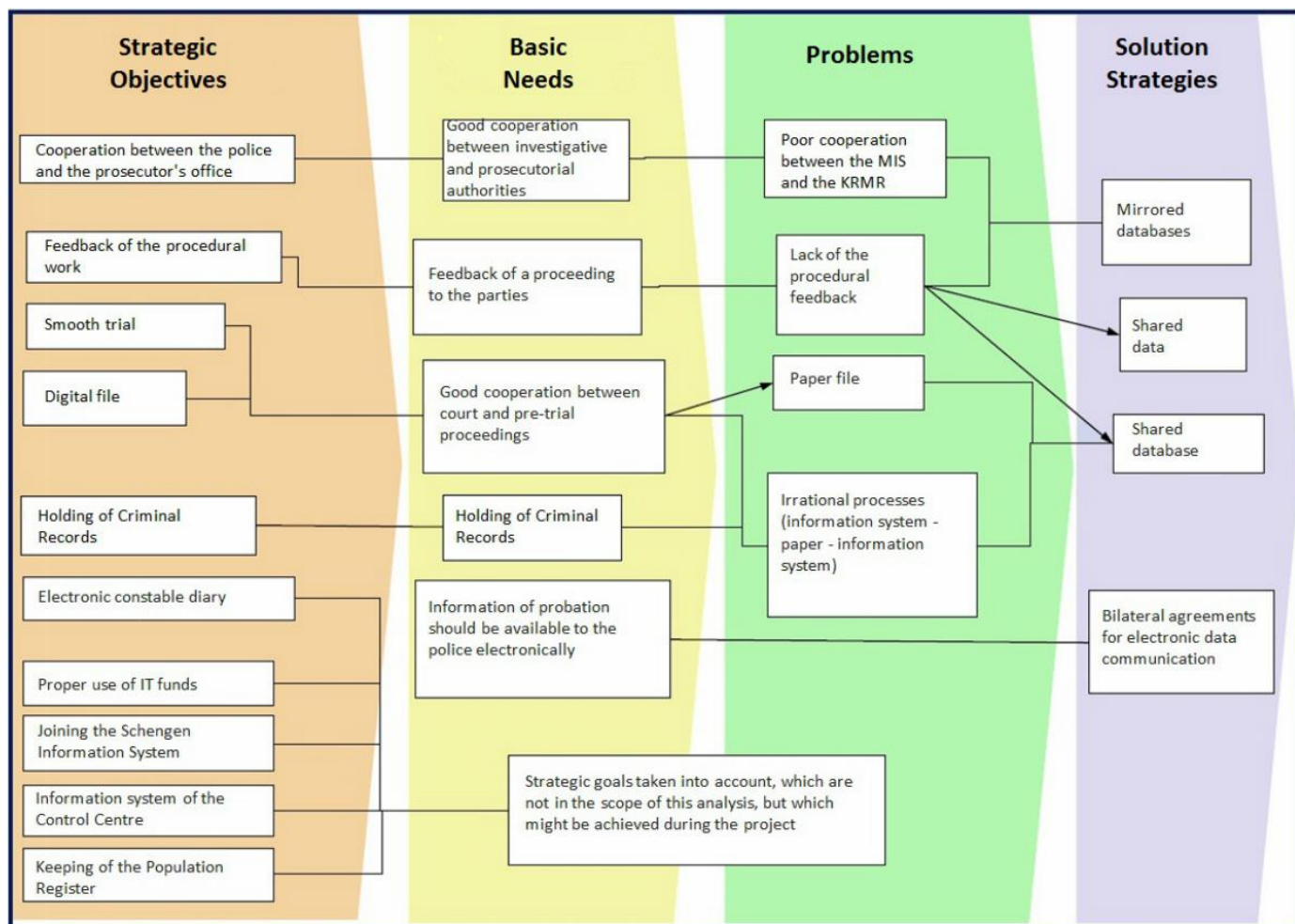


Figure B13.6 - Summary of strategic analysis PricewaterhouseCooper²³⁴

The four (sub)solutions provided in the last column (purple) of Figure B13.6, but also below, should be combined to achieve the strategic objectives of the project:

- *Mirrored databases.* An agreement between different systems about the report and query format that they compose together;
- *Shared data.* A centrally managed process and outcome data;
- *Shared database.* Reporting the results into a single system;
- *Bilateral agreements.* Bilateral relations between information systems of all parties.

All the aforementioned objectives and the given (sub)solutions pointed at the creation of a centralised database so all the participants in criminal (and also misdemeanour, administrative, and civil) proceedings would have an overview of the status of the settlement. In addition, the Ministries should have this overview as well. Moreover, the information stored in a central database should be simultaneously available to all the parties involved. So the Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs and the Police Board choose to create a central information system, which supports a digital file. In this central information system all the information regarding proceedings is stored. The information systems of the criminal justice parties (and later other parties involved in the law

234

http://prezi.com/safced1subgc/implementation-of-the-e-file/?utm_campaign=share&utm_medium=copy

enforcement area) had to be connected to this central information system. The system is called E-File and is visualised in Figure B13.7.

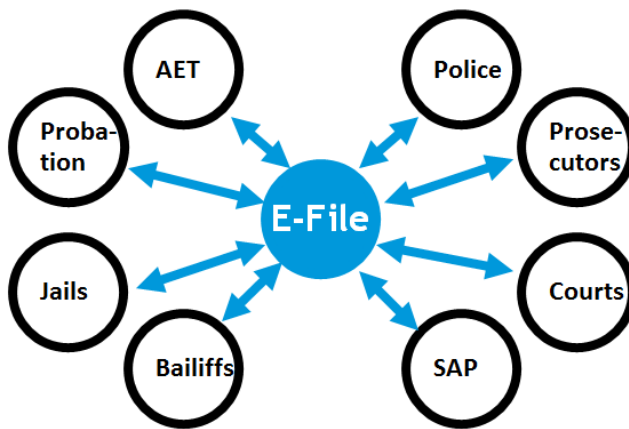


Figure B13.7 - E-File²³⁵

4.2. Development and implementation of E-File

This section will first present the prerequisites E-file at least had to meet according to the analysis. Then, the project steps taken for the development and implementation of E-File are described.

Prerequisites for the E-file

Based on the analysis of the then-present situation of the criminal justice chain in the report of PwC defined several prerequisites which the IT solution E-file had to meet:²³⁶

- Communication regarding procedural data (including documents, expert reports, minutes, etc.) between the police and prosecution should be electronically available for both the investigator and the prosecutor.
 - *To have simultaneous electronic access to information from multiple information systems, the information should be stored in one source. Multiple databases could cause differences in data between the various systems resulting in unclarity about crucial information as well as in higher administrative costs.*
 - *A shared information system has the advantage of improved data quality and responsiveness. At the same time, shared information systems should meet higher standards for systems availability and for connections to other systems.*
- Information about judicial proceedings and pre-trial proceedings in the communication between prosecution and other parties should be electronically available.
 - *Procedural material produced by prosecutors and investigators should be electronically available to court officials so they can see which steps were taken in a proceeding. This puts high demands on data quality and the standards, definitions and composition of the data should be unambiguously understood by parties involved.*
 - *To copy data between a number of different systems in order to avoid differences in the content of data, is practically very difficult. It should be better to have a centralised database.*

²³⁵ AET = public E-file.

²³⁶ Price Waterhouse Cooper 2005, p. 43 – 46.

- Information about punishments and its inclusion that is being changed in other information systems should move/be changed automatically and electronically to the criminal register, so it is always up to date.
 - *The penalty decision should be connected with knowledge about the expiry of the sentence. Expiration of the penalty is determined by the type of penalty, the applicable law and the start of the enforcement. Penalty decisions may change if the procedure continues (on appeal, etc.), or when a law is changed during the original procedure.*
 - *Information about the progress of the enforcement procedure should help to identify whether a person is or is not mandatory to serve the sentence. Therefore information about serving the sentence of execution should be included as well as information about the pre-trial proceeding and practical information about the execution of the sentence (unpaid fine because of a holiday, probation status).*
 - *Judges who decided on the punishment need to register this in the criminal record. As such, it can be monitored whether the punishment assigned is properly executed.*
 - *To be able for authorities to check information on fine payments and to enable more easy payment of fines, information on the imposition of fines and payment information should be centralised and put into one database.*
- Probation Information should be made available electronically to the police and to the person where the information is about.
 - *Probation service provides at least two different types of information. First, information on the defendant, such as background information and observations on the defendant's behaviour. Second, information on the process such as the status of the sentence.*
 - *Probation observations (e.g. determine whether a person is sane or what kind of youth the defendant has had) made during the police investigation may be needed to better organise the prevention of crimes and for law enforcement.*
 - *The probation status can affect the freedom to act for the person where the information is about (e.g. convicted is prohibited to leave the country), so he should have access to this information all the time.*
- A systematised feedback procedure should be developed so all parties (Prosecutor's Office, the courts, etc.) will be able to assess the quality of the work done, and make subsequent (policy) decisions.

Project steps of E-File

Based on the analysis of the criminal justice chain, the Ministries decided to develop and implement E-File in multiple phases.

The first project phase started after completion of the analysis. In this phase, an analysis of business rules and processes needed for the implementation of criminal and misdemeanour proceedings in the E-File and its client-systems was done. In appendix 1 of this country report the requirements are listed that each of the client-systems needed before it could be connected to E-File. To clarify the requirements a working group was initiated, existing of representatives of the Police and Border Guard Board (potential users of the MIS), representatives of the Public Prosecutor's Office (potential users of the KRMR), representatives of the Courts (potential users of the KIS) and lawyers (potential users of the AET). In 2007, the development of the E-File system started. A group of developers and organisers was initiated consisting of a project manager (responsible for organisational issues),

business analysts (responsible for business rules & processes), IT analysts (responsible for IT analysis process modelling), programmers and system architects. After the development the testing of E-File and the correction of errors were taken care of, by a group of testers and managers, consisting of technical testers, user-testers, managers (fixing errors, users support), administrators, and a help desk. After the testing phase, the users were trained and laws were adapted (see section 4.4). This was done by a finishing group, consisting of trainers, media representatives, legislators, and the projects owner. Finally, E-File was implemented and the client-systems of the criminal justice organisations was integrated with E-File. Coordination and control of all working groups during the development of E-took place bysteering group consisting of a project manager from the Centre of Registers and Information Systems (RIK), a project leader of the Ministry of Justice, a project's coordinating group, a leading group of chancellors, and the involved ministers.

After four years of analysing, developing and implementing, E-File went live for the whole criminal justice chain on the 5th of January 2009. Looking back, the above described development process was perceived as “not the best way to go”, as interviewees indicated it took too long. It would have been better to use smaller steps for the development and implementation of E-File regarding criminal justice, and to make it available to parties earlier in time by means of a step by step roll out, instead of by means of one big bang. To go live with E-File for all the criminal justice parties at the same time, caused a lot of problems. The help desk did not have the capacity to answer all the questions about the use of E-File.

From 2010 onward, the second project phase started, which focused on civil and administrative proceedings. There are much less parties involved in civil and administrative proceedings than in criminal justice proceedings. Moreover, E-File was already working and the first problems were already solved. Given the experiences, for the development of E-File for civil and administrative proceedings the same steps were taken: first business rules and processes needed for the implementation in the E-File and its client-systems were analysed. Then the analysed processes were realised by developing E-File. Next, the system was tested and corrected. Subsequently, the users were trained. Finally, E-File was implemented and integrated into the client-systems involved (KIS and AET). All steps were supported by working groups. Because E-File was already live and it are much less parties involved in these

The third project phase started in 2012. In this phase the information system of the Supreme Court of Estonia was connected to E-File. To this end, a separate portal was created for governmental bodies that investigate misdemeanour cases, other than police and the punishment register was transferred into E-File.

Phase four started in 2014. In this phase business rules and processes needed for the implementation of surveillance activities proceedings in E-File and its client-systems were analysed, as well as business rules and processes needed for the implementation of financial operations related to proceedings (e.g. payment of a fine). Besides, currently a separate interface is being created for gathering statistical reports and operations, and a separate interface for bailiffs and probation officers.

The use of E-File still increases because of more functionalities and applications connected to it. In 2014 there were 14,000 daily requests from clients via E-File, 70,000 weekly and 280,000 requests monthly. This is doubled compared to 2013.

Still the development of E-File is not finished. The ultimate aim is to be able to make a full digital case file which can be used during a court hearing (at this moment, the case file consists of several digital documents which are not bundled yet). Another feature that needs to be added to E-File is the storage and transmission of court hearing recordings and videos. In addition, technology itself continuously develops and improves, as such E-File and its client-systems have to be updated regularly.

4.3. Legislation concerning E-file

Before the implementation of E-File, legislation was created and adapted for the use of E-File. In July 2008, the Government of Republic Regulation approved the establishment of the Statute (of Maintenance) of the E-File System, republic regulation NO 111.²³⁷ The main provisions that are enacted in this regulation are:

- The function and tasks of the chief processor (Ministry of Justice) the authorised processors of E-File and their tasks (courts, prosecution offices, polices forces, prisons etc.)
- the tasks of RIK
- the requirements for the composition, submission, preservation, change, and deletion of data
- definitions of 'public', 'confidential', and 'restricted' data
- the security class and security level of E-File
- financing of E-File

In addition, the Statutes of the databases which are interfacing with the E-File system were approved by the relevant ministries. The acts that were adapted for the use of E-File are the Public Information Act²³⁸, the Court Procedural Acts, and the Code of Criminal Procedure²³⁹, Code of Misdemeanour Procedure, and Code of Civil Procedure²⁴⁰. In each of the aforementioned acts a section is added that prescribes/describes the use of E-File. Textbox B13.2 gives an example of the E-File section added to the Code of Criminal Procedure.

The laws enact what the E-File system is, namely an information system belonging to the state for processing procedural data, including personal data, over the course of court proceedings. The purposes of E-File are also described in the laws:

- provide an overview of the cases in the court proceedings;
- reflect the data of the procedural acts made in the court proceedings;
- enable the administration of the court's work;
- provide statistics for the making of political decisions concerning legal system;
- enable digital submitting and forwarding of digital documents.

²³⁷ <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXXXX36.htm&query=toimik&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

²³⁸ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>

²³⁹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527022014001/consolide>

²⁴⁰ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518032014002/consolide>

Furthermore, it is enacted which data have to be entered into the E-File system:

- data concerning court cases still in procedure as well as closed cases;
- data of the procedural acts made over in the course of the court proceedings;
- digital documents if stated in the court procedural acts;
- data concerning the parties of the court proceedings;
- court decisions.

Textbox B13.2 - Section E-File in Code of Criminal Procedure²⁴¹

Code of Criminal Procure, § 210. E-File processing information system

' (1) The E-File processing information system (hereinafter E-File system) is a database belonging to the State Information Systems maintained for the processing of procedural information and personal data the objective of which is to:

- 1) provide an overview of criminal matters in which proceedings are conducted by investigative bodies, Prosecutors' Offices or courts as well as criminal proceedings which were not commenced;
- 2) reflect information concerning acts performed in the course of criminal proceedings;
- 3) enable organisation of the activities of the bodies conducting proceedings;
- 4) collect statistics related to crime which are necessary for making of the decisions concerning criminal policy;
- 5) enable electronic forwarding of data and documents.

(2) The following information shall be entered in the database:

- 1) information concerning the criminal matters in which proceedings are conducted, criminal matters not commenced and terminated criminal matters;
 - 2) information concerning acts performed in the course of criminal proceedings;
 - 3) digital documents in the cases provided by this Code;
 - 4) information concerning the bodies conducting proceedings, participants in the proceedings, convicted offenders, experts and witnesses;
- [RT I, 23.02.2011, 1 - entry into force 01.09.2011]
- 5) the decisions.

(3) The E-File system shall be established and the statutes of the register shall be approved by the Government of the Republic.

(4) The chief processor of the E-File system is the Ministry of Justice. The authorised processor of the E-File system is the person appointed by the Minister of Justice.

(5) The Minister of Justice may issue regulations for organisation of the activities of the E-File system.

(6) On the basis of the data in the E-File system, the Ministry of Justice shall publish, by 1 March each year, a report on crime during the previous year.

(7) Crime statistics shall be published by the Ministry of Justice.

(8) The Government of the Republic shall establish the procedure for publication of crime statistics.[RT I 2008. 28. 180 - entry into force 15.07.2008]

²⁴¹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527022014001/consolide>

Chapter 5. Digital communication with citizens

In this Chapter Public E-File will be described. Public E-File is the part of E-File that is visible for the public and where the majority of the information can be accessed via online systems using web services. Public E-File is accessed everyday by almost 9,000 users via online systems. The potential users of Public E-File are all Estonian citizens with ID cards. First, the possibilities of Public E-File are described. The second section contains the development and future plans concerning the Public E-File.

5.1 What is Public E-File?

Public E-File is the connection of E-File to the Estonian citizens. Public E-File allows procedural parties to participate electronically in proceedings. Citizens have to log in with their ID-Card or Mobile-ID and then can see the data which is related to them (or, in case of lawyers their clients information), initiate misdemeanour, civil and administrative proceedings, monitor them, and submit documents to that end. If any new information (e.g. court documents) related to that case are added, the user will get a notification that it is available in the Public E-File portal via email.

The communication between parties via Public E-File goes via X-Road, which ensures the security of the information exchange. The Public E-File portal allows the submission of digitally signed documents, pre-filled petitions for submitting to courts, users can edit unfinished petitions initiated by themselves and it is possible to appeal against judgements or challenge other decisions of organisations involved in conducting proceedings. Furthermore, Public E-File speeds up the procedure of payment orders and the portal makes queries to the punishment register.

The purpose of Public E-File is to deliver information in E-File to other parties in the proceeding via Internet, taking the needs of all possible parties into account. This has to support the goal of ensuring a faster information exchange with the one who conducted the proceeding or his representative.. Further advantages of Public E-File in the judicial system are:

- It saves time (one does not have to go to the agency in person to view data or initiate a proceeding);
- It makes document management related to proceedings easier;
- It saves costs for delivering documents;
- It reduces the need for duplication of data verification and data entry;
- It reduces the waiting time for decisions (E-File speeded up the court officials work);
- It is secure (log in via ID-Card or Mobile-ID);
- It is a prerequisite for transitioning to fully digital court files.

Moreover, because of Public E-File the movement of information is better supported in the entire proceedings process. For example, court judgements can be made available electronically, is closely linked to the Courts Information System (see Chapter 6), data is always up to date, and immediately after information is creation, it is visible to the relevant user.

5.2 Development of Public E-File

Simultaneously with the decision of the Government to create the E-File system, the decision was made to create Public E-File. The connection of Public E-File to the E-File system ensures an equal treatment of parties in proceedings, because the information in E-File is equally accessible for the defendant, the court, prosecution, and lawyers.

In July 2012, inter alia the Act Amending the State Fees entered into force, which prescribes lower state fees for persons communicating with courts via Public E-File for the submission of relevant petitions and other documents needed for the proceedings.

Future plans to improve Public E-File

The goal for the future is to make all proceeding-related documents available via Public E-File to the procedural parties, such as procedural documents, notices of judgements entering into force, documents submitted by the counterparty, times of announcing the judgements, times of courts sessions. This makes it possible to verify the authenticity of the documents via Internet (and digital signature) thus reducing processing time even more. The transition of documents to E-File will even be more smoothly and makes it more convenient for users to send, receive, and view the documents.

Another important goal is to make it simpler to turn to a court for any citizen. Applications have to be developed that make it easy to make legal actions for people without legal knowledge, e.g. file a claim statement for ordering alimony, divorcing, determining and disputing filiation. The application has to make it possible for the user to only enter the data without the legal justifications, and the system will generate the form with the claim statement according to procedural law.

Chapter 6. Digitalisation in Court

In this Chapter the courts information system (KIS) is described. The first section contains a description of the development of KIS and the data exchange between KIS and other information systems before and after E-File as well as the connection with Public E-File (which is described in Chapter 5). The second section is about the new version of KIS, KIS2.

6.1 KIS

In 2004 the Ministry of Justice started in cooperation with its IT partner Centre of Registers and Information Systems (RIK) the development of the courts information system (KIS). In January 2006 the implementation of KIS started. KIS was introduced as an information system for courts in first and second instance. The Supreme Court has its own information system, called Supreme Court's Information System. The main users of KIS are the court staff, whose work includes inserting data and documents into KIS. In addition, some judges use KIS, although they are not obliged to do so. Professionals from other governmental organisations use KIS to oversee the cases registered in KIS, they can only view submitted data, but they cannot change, submit, or delete data in KIS.

All courts cases have to be registered in KIS, where they get assigned a number. Also, all judgements have to be registered in KIS unless they contain a state secret. In addition, records of court hearings, documents, and summons submitted by parties in proceedings are registered in KIS. KIS provides an overview of the procedural acts made in a case. Also, it gives an overview of how the case file moves through all the procedural phases. KIS is divided into two parts: one for public and one for authorised users (court officials and judges). For public use you do not need to have a password or username, but the search options are more limited than for authorised users. The database publishes rulings on criminal, misdemeanour, civil, and administrative matters. Authorised users can access all court cases/judgements in KIS and follow the procedural steps until the judgement is final.

The main aims of introducing KIS were to speed up court proceedings, to make the work of court officials and judges easier, and to be able to collect metadata. The functionalities of KIS that support these aims are the registration of court cases and documents, a search engine for court documents, judgements, court hearings, and cases, the registration of court hearings and automatic creation of summons, the allocation of cases to judges, collection of metadata of judgments, and publishing of verdicts on the official website.

Through KIS, each judge has a good overview of his case, and can examine other cases. Furthermore judges can plan court hearings easily, because they have a better overview of all the cases they are involved in. Court officials can create court summons in KIS, request contact details of participants, bring verdicts into force and publish them via Public E-File to parties involved or to the public. Also other court documents can be published to parties involved via Public E-File. KIS also keeps confidential data, which is only visible to the judge of the case and the court officials linked to the case. In order to call a defendant to a court hearing, KIS creates summons automatically. If the e-mail address of the defendant is known, KIS will send the summon automatically to this address. KIS can allocate court cases automatically to judges in order to divide all cases equally and at random. However, the possibility to allocate cases manually still exists, so the court offices can choose between several judges. The metadata of judgements collected from KIS can be transferred via E-File

to other client-systems. KIS enables to gather statistics, mainly on the amount of incoming cases and how fast they are solved/ended.

Data transactions before E-File

KIS was introduced before E-File. Before the connection with E-File, the information systems of other organisations in the criminal justice chain were not able to exchange information with each other simultaneously. This is evident from the fact that the MIS could only send data to KRMR, and KRMR had to forward this data to KIS, and could receive information back from KIS. KIS could only send information to MIS, but not receive any data, see Figure 8. In that situation there was no immediate access to procedural data for all the parties involved. The quality of data was low, because of the mutual data exchange. Related problems were that not all the relevant information reached the parties in a proceeding, and the digitalised information did not reach the citizens who were part of the proceedings.

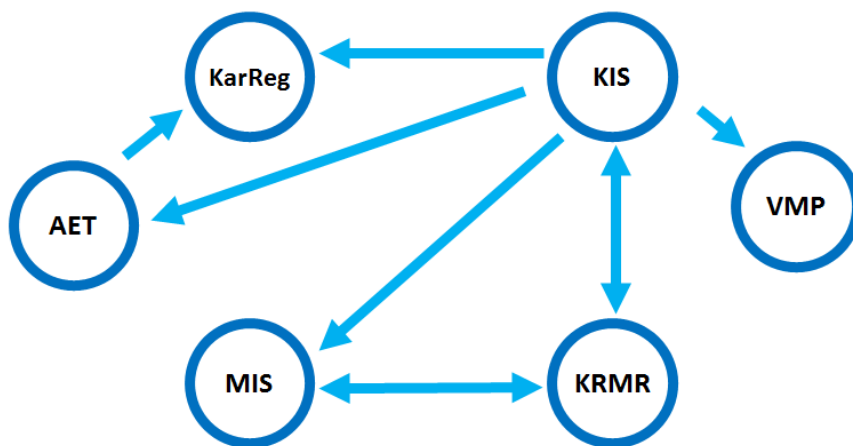


Figure B13.8 - KIS and data transaction with other information systems before E-File

KIS and Public E-File

Now, KIS is linked to E-File and Public E-File. The connection between KIS and Public E-File makes it possible for parties to see the proceedings of their case. It also enables parties to submit documents to the court and to see relevant court documents, like judgements and summons. Court staff can choose in KIS to make a document available in Public E-File. The addressee receives an e-mail with the notification that a new document is available for him in Public E-File. At the moment the recipient opens his document in Public E-File, this is automatically registered by Public E-File and a confirmation will be send to KIS.

6.2 Update KIS

KIS was only an information system for courts in first and second instance, and the Supreme Court has its own information system. This difference caused problems in the communication between the two systems. Moreover, KIS was outdated (it did not meet the user needs anymore, e.g. not possible to highlight text in a digital file, or make comments). As a result, the Ministry of Justice decided that KIS needed an update. However, to change the current KIS to meet the new users' needs was technically hard and very expensive. Therefore the Ministry of Justice decided to develop, in cooperation with RIK, an entirely new system. The new system will connect the two systems so all

the data of the Supreme Court's Information System is also available in the Courts Information System. The new system will be used by all the courts (including the Supreme Court). It is called KIS2.

KIS2 has to become a user-friendly system with the aim to simplify the work of the courts and to enable a better administration of courts. KIS2 should reduce the workload for courts and reduce the time that is spent on the implementation of procedural acts. Hopefully, this will lead to a reduction of proceeding times. Besides, it should optimise court work processes, which will reduce the proceeding times, and improve the quality of information because there are expected to be less human errors. Finally, it has to reduce the administrative costs of courts. In order to create KIS2, new functionalities will be added to the system. A new user-interface will be developed, which is user-friendly so every user, even those who have never used KIS before, can use it. Other functionalities that will be added are for example the possibility to provide the judge a quick overview of the information that is required for his work. The system will be able to generate a basis for court documents, where all known information (like case number, date, contact details) will be filled out already. Also the automatic allocation of court cases will be renewed. It should take the case type, capacity of the case and the workload for the judge into consideration and based on that, the system will decide automatically which judge will be linked to what case. In addition to a connection of KIS2 with E-File and Public E-File, the developers aim to link the system inter alia to the Population Register, Electronic Land Register, Business Register and with Outlook, so they can be consulted more quickly.

The preparation of the development of KIS2 started in the beginning of 2010. The development itself started early 2011. In addition to the Ministry of Justice and RIK, KIS2 was developed by private sector IT firms. The development was financed by the Ministry of Justice and by an EU Fund (The Regional Development Fund).

In order to make sure that all the needs of the courts officials and judges were taken into account, a working group was formed. The working group existed of representatives of the Ministry of Justice and RIK, the project manager of KIS2, developers of KIS2, and representatives of the Estonian Judges Association and the National Court. To ensure all the necessary functions for the courts were developed, the requirements of the system were coordinated with a working group of judges and court officials.

In the summer of 2013, a pilot of KIS2 was carried out to test the new program in the everyday work of the courts. The courts in the pilot only used KIS2 while the other courts continued to work with the old KIS. This meant that both system had to work at the same time and had to be able to exchange information with each other. The pilot project was successful and the implementation of KIS2 in all the court houses started in the beginning of 2014.

Appendix 1: Requirements Client-systems E-File²⁴²

E-file	MIS		KRMR		KIS		AET	
	Make	View	Make	View	Make	View	Make	View
00. Commence of Criminal proceedings	+	+	+	+	-	+	-	+
01. Refusal to Commence Criminal proceedings	+	+	+	+	-	+	-	+
02. Sending to investigative jurisdiction	-	+	+	+	-	+	-	+
a. Commence of proceedings on the basis of a statement	-	+	+	+	-	+	-	+
b. Commence of proceedings on the basis of other crime information	-	+	+	+	-	+	-	+
c. Commence of the proceedings previously refused	-	+	+	+	-	+	-	+
d. Commence of proceedings on the basis of a complaint	-	+	+	+	-	+	-	+
03. Report on the detention of a suspect	+	+	+	+	-	+	-	+
04. Ruling on the alter of investigative jurisdiction	-	+	+	+	-	+	-	+
05. Summons	+	+	+	+	+	+	-	+
06. Record of interrogation	+	+	+	+	-	+	-	+
a. Interrogation of a minor of at least 14 years of age	+	+	+	+	-	+	-	+
b. Hearing of an expert	+	+	+	+	-	+	-	+
c. Interrogation of a suspect	+	+	+	+	-	+	-	+
d. Hearing of a victim	+	+	+	+	-	+	-	+
e. Hearing of a witness	+	+	+	+	-	+	-	+
07. Search report	+	+	+	+	-	+	-	+

²⁴²

http://prezi.com/safced1subgc/implementation-of-the-e-file/?utm_campaign=share&utm_medium=copy

References Estonia

Centre of Registers and Information Systems 2010

Centre of Registers and Information Systems, 'What is the E-File?', Talinn 2010. (http://www.egov-estonia.eu/wp-content/uploads/2010/04/RIK_e-file.pdf)

Price Waterhouse Cooper 2005

Price Waterhouse Cooper (Ministry of Justice, Ministry of Interior, Police Board) , Law enforcement in the field of information architecture and Analysis of the technological direction, 21th of February 2005.

Websites

http://www.era.int/domains/corpusuris/public_pdf/estonia_code_of_criminal_procedure.pdf

<http://e-estonia.com/>

<http://e-estonia.com/the-story/how-we-got-there/>

<http://www.egov-estonia.eu/e-file-powepoint>

<http://www.kohus.ee/en>

<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXXXX36.htm&query=toimik&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

<https://www.politsei.ee/en/organisatsioon/organization/>

http://prezi.com/safced1subgc/implementation-of-the-e-file/?utm_campaign=share&utm_medium=copy

<http://www.prokuratuur.ee/en/prosecutors-office>

<https://www.ria.ee/x-road/>

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518032014002/consolide>

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527022014001/consolide>

<http://www.riso.ee/aastaraamatud/en/pub/2006it/docs/4.2.htm>

<http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=ijli>

<https://www.x-road.eu/about.html>



List of research reports

12001-HRM&OB: Veltrop, D.B., C.L.M. Hermes, T.J.B.M. Postma and J. de Haan, A Tale of Two Factions: Exploring the Relationship between Factional Faultlines and Conflict Management in Pension Fund Boards

12002-EEF: Angelini, V. and J.O. Mierau, Social and Economic Aspects of Childhood Health: Evidence from Western-Europe

12003-Other: Valkenhoef, G.H.M. van, T. Tervonen, E.O. de Brock and H. Hillege, Clinical trials information in drug development and regulation: existing systems and standards

12004-EEF: Toolsema, L.A. and M.A. Allers, Welfare financing: Grant allocation and efficiency

12005-EEF: Boonman, T.M., J.P.A.M. Jacobs and G.H. Kuper, The Global Financial Crisis and currency crises in Latin America

12006-EEF: Kuper, G.H. and E. Sterken, Participation and Performance at the London 2012 Olympics

12007-Other: Zhao, J., G.H.M. van Valkenhoef, E.O. de Brock and H. Hillege, ADDIS: an automated way to do network meta-analysis

12008-GEM: Hoorn, A.A.J. van, Individualism and the cultural roots of management practices

12009-EEF: Dungey, M., J.P.A.M. Jacobs, J. Tian and S. van Norden, On trend-cycle decomposition and data revision

12010-EEF: Jong-A-Pin, R., J-E. Sturm and J. de Haan, Using real-time data to test for political budget cycles

12011-EEF: Samarina, A., Monetary targeting and financial system characteristics: An empirical analysis

12012-EEF: Alessie, R., V. Angelini and P. van Santen, Pension wealth and household savings in Europe: Evidence from SHARELIFE

13001-EEF: Kuper, G.H. and M. Mulder, Cross-border infrastructure constraints, regulatory measures and economic integration of the Dutch – German gas market

13002-EEF: Klein Goldewijk, G.M. and J.P.A.M. Jacobs, The relation between stature and long bone length in the Roman Empire

13003-EEF: Mulder, M. and L. Schoonbeek, Decomposing changes in competition in the Dutch electricity market through the Residual Supply Index

13004-EEF: Kuper, G.H. and M. Mulder, Cross-border constraints, institutional changes and integration of the Dutch – German gas market

13005-EEF: Wiese, R., Do political or economic factors drive healthcare financing privatisations? Empirical evidence from OECD countries

13006-EEF: Elhorst, J.P., P. Heijnen, A. Samarina and J.P.A.M. Jacobs, State transfers at different moments in time: A spatial probit approach

13007-EEF: Mierau, J.O., The activity and lethality of militant groups: Ideology, capacity, and environment

13008-EEF: Dijkstra, P.T., M.A. Haan and M. Mulder, The effect of industry structure and yardstick design on strategic behavior with yardstick competition: an experimental study

13009-GEM: Hoorn, A.A.J. van, Values of financial services professionals and the global financial crisis as a crisis of ethics

13010-EEF: Boonman, T.M., Sovereign defaults, business cycles and economic growth in Latin America, 1870-2012

13011-EEF: He, X., J.P.A.M Jacobs, G.H. Kuper and J.E. Ligthart, On the impact of the global financial crisis on the euro area

13012-GEM: Hoorn, A.A.J. van, Generational shifts in managerial values and the coming of a global business culture

13013-EEF: Samarina, A. and J.E. Sturm, Factors leading to inflation targeting – The impact of adoption

13014-EEF: Allers, M.A. and E. Merkus, Soft budget constraint but no moral hazard? The Dutch local government bailout puzzle

13015-GEM: Hoorn, A.A.J. van, Trust and management: Explaining cross-national differences in work autonomy

13016-EEF: Boonman, T.M., J.P.A.M. Jacobs and G.H. Kuper, Sovereign debt crises in Latin America: A market pressure approach

13017-GEM: Oosterhaven, J., M.C. Bouwmeester and M. Nozaki, The impact of production and infrastructure shocks: A non-linear input-output programming approach, tested on an hypothetical economy

13018-EEF: Cavapozzi, D., W. Han and R. Miniaci, Alternative weighting structures for multidimensional poverty assessment

14001-OPERA: Germs, R. and N.D. van Foreest, Optimal control of production-inventory systems with constant and compound poisson demand

14002-EEF: Bao, T. and J. Duffy, Adaptive vs. educative learning: Theory and evidence

14003-OPERA: Syntetos, A.A. and R.H. Teunter, On the calculation of safety stocks

14004-EEF: Bouwmeester, M.C., J. Oosterhaven and J.M. Rueda-Cantuche, Measuring the EU value added embodied in EU foreign exports by consolidating 27 national supply and use tables for 2000-2007



14005-OPERA: Prak, D.R.J., R.H. Teunter and J. Riezebos, Periodic review and continuous ordering

14006-EEF: Reijnders, L.S.M., The college gender gap reversal: Insights from a life-cycle perspective

14007-EEF: Reijnders, L.S.M., Child care subsidies with endogenous education and fertility

14008-EEF: Otter, P.W., J.P.A.M. Jacobs and A.H.J. den Reijer, A criterion for the number of factors in a data-rich environment

14009-EEF: Mierau, J.O. and E. Suari Andreu, Fiscal rules and government size in the European Union

14010-EEF: Dijkstra, P.T., M.A. Haan and M. Mulder, Industry structure and collusion with uniform yardstick competition: theory and experiments

14011-EEF: Huizingh, E. and M. Mulder, Effectiveness of regulatory interventions on firm behavior: a randomized field experiment with e-commerce firms

14012-GEM: Bressand, A., Proving the old spell wrong: New African hydrocarbon producers and the 'resource curse'

14013-EEF: Dijkstra P.T., Price leadership and unequal market sharing: Collusion in experimental markets

14014-EEF: Angelini, V., M. Bertoni, and L. Corazzini, Unpacking the determinants of life satisfaction: A survey experiment

14015-EEF: Heijdra, B.J., J.O. Mierau, and T. Trimborn, Stimulating annuity markets

14016-GEM: Bezemer, D., M. Grydaki, and L. Zhang, Is financial development bad for growth?

14017-EEF: De Cao, E. and C. Lutz, Sensitive survey questions: measuring attitudes regarding female circumcision through a list experiment

14018-EEF: De Cao, E., The height production function from birth to maturity

14019-EEF: Allers, M.A. and J.B. Geertsema, The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform

14020-EEF: Kuper, G.H. and J.H. Veurink, Central bank independence and political pressure in the Greenspan era

14021-GEM: Samarina, A. and D. Bezemer, Capital flows and financial intermediation: is EMU different?

14022-EEF: Soetevent, A.R. and L. Zhou, Loss Modification Incentives for Insurers Under Expected Utility and Loss Aversion



14023-EEF: Allers, M.A. and W. Vermeulen, Fiscal Equalization, Capitalization and the Flypaper Effect.

14024-GEM: Hoorn, A.A.J. van, Trust, Workplace Organization, and Comparative Economic Development.

14025-GEM: Bezemer, D., and L. Zhang, From Boom to Bust in de Credit Cycle: The Role of Mortgage Credit.

14026-GEM: Zhang, L., and D. Bezemer, How the Credit Cycle Affects Growth: The Role of Bank Balance Sheets.

14027-EEF: Bružikas, T., and A.R. Soetevent, Detailed Data and Changes in Market Structure: The Move to Unmanned Gasoline Service Stations.

14028-EEF: Bouwmeester, M.C., and B. Scholtens, Cross-border Spillovers from European Gas Infrastructure Investments.

14029-EEF: Lestano, and G.H. Kuper, Correlation Dynamics in East Asian Financial Markets.

14030-GEM: Bezemer, D.J., and M. Grydaki, Nonfinancial Sectors Debt and the U.S. Great Moderation.

14031-EEF: Hermes, N., and R. Lensink, Financial Liberalization and Capital Flight: Evidence from the African Continent.

14032-OPERA: Blok, C. de, A. Seepma, I. Roukema, D.P. van Donk, B. Keulen, and R. Otte, Digitalisering in Strafrechtketens: Ervaringen in Denemarken, Engeland, Oostenrijk en Estland vanuit een Supply Chain Perspectief



[**www.rug.nl/feb**](http://www.rug.nl/feb)